P.Q.
Govt. P.

CAHIER 8

8

PLAN DE DÉVELOPPEMENT

Région-pilote:

Bas-St-Laurent,
Gaspésie et
Iles-de-la-Madeleine

UN PROJET ARDA

Chapitre V

OBJECTIF DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE INSTITUTIONNEL DE PLANIFICATION ET DE PARTICIPATION

---

bureau d'aménagement de l'est du québec
B.A.E.Q. , 30 juin 1966

LEGISLATIVE LIBRARY

CHAPITRE V

Objectif de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation

Cahier 8

BUREAU D'AMENAGEMENT DE L'EST DU QUEBEC, 30 JUIN 1966

TABLE GENERALE DES MATIERES

Introduction générale

Chapitre I: LES GRANDS OBJECTIFS DU PLAN

Cahier 1

Chapitre II: Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Première partie: LE SECTEUR DE LA FORET

Cahier 2

Chapitre II: Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Deuxième partie: LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

Cahier 3

Chapitre II: Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Troisième partie: LE SECTEUR DES PECHES

Cahier 4

Chapitre III: Objectif de création d'activités dynamiques nouvelles
Première partie: LE SECTEUR DU TOURISME

Cahier 5

Chapitre III: Objectif de création d'activités dynamiques nouvelles
Deuxième partie: LES SECTEURS DE L'INDUSTRIE ET DES MINES

Cahier 6

Chapitre IV: OBJECTIF DE VALORISATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Cahier 7

Chapitre V: OBJECTIF DE L'ETABLISSEMENT D'UN CADRE INSTITUTIONNEL DE PLANIFICATION ET DE PARTICIPATION

Cahier 8

Chapitre VI: L'ESPACE REGIONAL ET LES OBJECTIFS DU PLAN

Chapitre VII: L'EXECUTION DU PLAN

Cahier 9

Chapitre VIII: LE PLAN DES ILES-DE-LA-MADELEINE

Cahier 10

TABLES DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE: Les options de base 1

SECTION I: Problématique du cadre institutionnel 17

A- LES VARIABLES STRATEGIQUES

1- Les institutions actuelles face à l'exigence de planification 18

2- Le cadre institutionnel ne permet qu'une faible participation 61

3- Etape importante franchie pour la région: le B.A.E.Q. 78

Conclusion 80

B- LES POLITIQUES 81

1- Politique de déconcentration 82

2- Une politique de réorganisation de la décentralisation 96

3- Politique de participation consultative 116

4- Politique d'information régionale 126

5- Politique d'animation 132

Conclusion 143

SECTION II: La programmation de l'établissement d'un cadre institutionnel de développement planifié avec participation (régional). 147

PROGRAMME 1: REORGANISATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS PROVINCIAUX SUR LE TERRITOIRE-PILOTE 148

RECOMMANDATION 1: Revision des divisions territoriales. 149

RECOMMANDATION 2: Regroupement du personnel administratif. 150

RECOMMANDATION 3: Institution de réunions statutaires des agents territoriaux d'un même ministère. 151

RECOMMANDATION 4: Nomination au sein de chaque ministère concerné par le développement, d'un coordonnateur régional. 152

RECOMMANDATION 5: Institution de réunions statutaires des coordonnateurs régionaux. 153

2- Modalités d'application selon les secteurs d'activité. 153

PROGRAMME 2: REORGANISATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES LOCALES 159

RECOMMANDATION 6: Le B.A.E.Q. recommande de nouvelles divisions municipales pour le territoire-pilote 165

RECOMMANDATION 7: Le B.A.E.Q. recommande la formation de trois districts municipaux spéciaux. 171

RECOMMANDATION 8: Il est proposé que le ministère des Affaires municipales, dans le plus bref délai possible, nomme un fonctionnaire régional à l'échelon du territoire-pilote. 174

RECOMMANDATION 9: Le B.A.E.Q. recommande que la structure interne des nouvelles municipalités soit modifiée. 177

RECOMMANDATION 10: Le B.A.E.Q. recommande un contrôle du ministère des Affaires municipales dans le domaine de l'urbanisme. 183

RECOMMANDATION 11: Le B.A.E.Q. recommande la formation d'un Service régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités. 186

PROGRAMME 3: ORGANISATION DE LA PARTICIPATION CONSULTATIVE 189

Projet et recommandation reliés à la consultation. 189

RECOMMANDATION 12: Il est proposé d'établir au cours de l'année '66-'67, une structure régionale de consultation à trois paliers. 190

PROGRAMME 4: REORGANISATION DE L'INFORMATION REGIONALE 194

RECOMMANDATION 13: Il est proposé que l'O.R.D. dispose d'un service d'information régionale. 194

RECOMMANDATION 14: Il est recommandé la mise sur pied d'un Groupe régional de production T.V. - Radio. 195

RECOMMANDATION 15: Il est proposé la formation d'une agence régionale de presse. 196

RECOMMANDATION 16: On propose la mise en chantier rapide d'une recherche pour opérationaliser le concept de "régionalisation de l'information" utilisé par les mass média. 198

PROGRAMME 5: L'ANIMATION 198

RECOMMANDATION 17: Aider à former, durant l'année, la structure recommandée au programme 3 ci-haut. 200

CONCLUSION GENERALE 201

INTRODUCTION GENERALE

Les options de base

Les chapitres précédents ont assigné aux centres de décision (1) des tâches aussi diverses que nombreuses en vue d'amorcer et de maintenir le développement planifié de la région. Globalement, des objectifs précis ont été fixés dans chaque secteur d'activité et des transformations précises ont été proposées visant à rationaliser, à introduire une cohérence dans l'ensemble des décisions prises à l'intérieur d'un secteur d'activité. Des mécanismes de participation interne aux différents organismes ont aussi été proposés pour maximiser l'association des individus impliqués dans chaque secteur aux décisions importantes qui les concernent.

Ainsi, dans le domaine de l'agriculture, un regroupement des coopératives agricoles a été recommandé, qui vise à augmenter la coordination à l'intérieur de ce secteur, tout en maximisant leur efficacité économique. La coopérative régionale sera appelée à demander à ses membres une augmentation de leur productivité si elle veut demeurer concurrentielle face aux producteurs des autres régions. Pour réaliser cet objectif, des transformations majeures s'imposeront dans les techniques actuelles de production. Dans ce but, la coopérative devra jouer un rôle moteur, inciter ses membres à adopter des nouvelles méthodes de travail, et diffuser l'information requise.

---

(1) Etat central, gouvernements locaux, administrations, sociétés privées, coopératives, individus, etc.

Par ailleurs, cette nouvelle coopérative devra coordonner l'activité de ses diverses usines, afin d'éviter que les gérants locaux adoptent des politiques divergentes. Enfin, pour éviter que ces mécanismes complexes ne deviennent inaccessibles à ses membres, elle devra imaginer de nouveaux modes de participation, inconnus aux coopératives de faible dimension. A cette fin, des mécanismes efficaces d'information devront être à sa disposition et l'utilisation de techniques d'animation s'avérera sans doute indispensable.

Cet exemple précis pourrait être repris dans plusieurs autres domaines: pêche, forêt, tourisme, etc. En somme, dans la plupart des secteurs d'activité, les centres de décision concernés seront appelés à poser des actes moteurs pour leur secteur, à coordonner leurs activités pour maximiser leur efficacité, et à augmenter la participation des individus.

Pour réaliser ces objectifs, on a aussi souvent fait appel, dans les chapitres précédents, aux centres de décision étatiques ou émanant de l'Etat: dans tous les secteurs, on a proposé soit à l'Etat central, soit aux agences gouvernementales sur le territoire, soit enfin aux municipalités, des objectifs précis, des tâches concrètes, des structures à mettre sur pied, des instruments à utiliser.

Dans chaque cas, cependant, ces centres publics de décision étaient examinés en fonction d'un secteur d'activité spécifique. La forme globale de cette intervention des institutions publiques, son rôle spécifique, les transformations internes que ce rôle suppose, les relations qui doivent s'établir avec les centres privés de décision n'ont pas encore été traités. Cet aspect global définit l'objet du présent chapitre. Avant de préciser les objectifs qui seront fixés à cet ensemble de centres de décision publics, il n'est pas inutile de les situer rapidement par rapport aux objectifs sectoriels des chapitres précédents et aux objectifs globaux du présent Plan.

En premier lieu, il est évident qu'il ne suffit pas d'introduire une cohérence dans chaque secteur d'activité pour effectuer une planification régionale. La coordination des décisions par rapport aux objectifs du Plan ne peut pas résulter de l'addition des objectifs de chaque secteur (1). Les multiples interrelations nécessaires entre les secteurs d'activité et leurs ajustements respectifs aux objectifs globaux pour la région nécessitent donc une instance supra-sectorielle, non liée à un seul secteur d'activité spécifique; seul un organisme étatique, ou émanant de l'Etat, pourra donc réaliser cette nécessaire intégration des objectifs.

Cette fonction d'intégration ne constitue pas le seul rôle des centres publics de décision. Dans les chapitres précédents, on l'a vu plus haut, des tâches spécifiques ont été assignées à de multiples agences gouvernementales à l'intérieur de secteurs d'activité spécifiques. L'ensemble de ces décisions qui, à l'intérieur même des secteurs d'activité, ont été confiées à des agences gouvernementales montre l'importance de l'intervention directe des centres de décision pour le Premier Plan, le rôle moteur qu'ils sont appelés à jouer pour amorcer le processus de développement planifié dans la région. Dans quelle mesure les centres de décision actuels peuvent-ils assumer ce rôle nouveau? A quelles conditions? Possèdent-ils les instruments adéquats pour ce nouveau type d'intervention? Quelles transformations devront-ils subir pour s'adapter à ce rôle? Comment devront-ils être reliés aux centres de décision privés dans chaque secteur? Parallèlement à la coordination et à l'intégration des objec-

---

(1) La détermination des secteurs de coupe dans le domaine de la forêt ne peut pas être pensée indépendamment des objectifs dans le domaine touristique (parcs, etc.), agricole (reboisement, etc.). Cet exemple pourrait évidemment être multiplié.

tifs, il faudra donc se demander dans ce chapitre à quelles conditions les centres de décision publics peuvent intervenir directement et jouer un rôle moteur dans la réalisation des objectifs sectoriels.

Un troisième ordre de problème devra faire l'objet du présent chapitre. Les centres de décision publics possèdent actuellement des pouvoirs, agissent et sont responsables de secteurs d'activité intimement reliés au développement: équipements collectifs, urbanisme (1), etc. Il est essentiel pour l'exécution du présent Plan que ces centres de décision soient dynamiques et que leur action soit conforme aux objectifs globaux et aux objectifs sectoriels du Plan.

Enfin, même si chaque secteur d'activité tente de maximiser la participation interne aux divers organismes composant le secteur, le problème de la participation de la population régionale aux objectifs globaux du Plan demeure entier. Au-delà de la participation de la population en tant qu'agents de production (en tant qu'agriculteurs, pêcheurs, industriels, etc.) il importe de se demander comment les individus en tant que citoyens seront associés à l'exécution du Plan, tant à la définition des objectifs globaux qu'à leur réalisation. Ce type de participation se pose par rapport aux centres publics de décision et ces centres devront donc être aussi examinés face à cet objectif.

Voilà l'ordre de problèmes qui font l'objet de ce chapitre, et leur lien avec les autres chapitres. Cet ensemble de centres de décision étatiques, émanant de l'Etat, ou formellement reliés à l'Etat, existant actuellement ou devant exister pour répondre aux exigences du Plan

---

(1) Dans le chapitre intitulé L'espace régional et les objectifs du Plan, on traitera plus spécifiquement de certaines exigences du Plan par rapport à ces secteurs d'activité.

sera désigné dans les pages qui suivent, par l'expression cadre institutionnel. Ce chapitre vise donc à proposer un cadre institutionnel adéquat pour répondre aux exigences du processus de développement planifié avec participation, processus régional mais pensé comme expérience-pilote de développement régional dans la province.

A- OBJECTIFS ET CADRE D'ANALYSE

Avant de préciser les institutions qui seront envisagées, et le cadre d'analyse de ce chapitre, il importe d'expliciter les objectifs fixés au cadre institutionnel, objectifs qui se dégagent des réflexions qui précèdent. Les paragraphes précédents montrent, en effet, que le cadre institutionnel proposé ici devra répondre à trois objectifs principaux, qui correspondent aux fonctions attribuées à ce cadre: coordination, rôle moteur, participation.

Le cadre institutionnel devra posséder une structure adéquate et des pouvoirs suffisants pour le rendre apte à coordonner les différents agents privés de développement par rapport aux objectifs globaux du Plan. Les instruments qu'il adoptera devront être adaptés à cet objectif et les relations entre les centres de décision publics et les agents publics du développement devront être prévus en fonction de la coordination.

De plus, par rapport à l'administration publique traditionnelle qui attend l'évènement, réglemente, surveille, le cadre institutionnel de planification devra aller vers l'évènement, inciter, promouvoir les changements, porter les lois aux administrés. En d'autres mots, à cause de ses fonctions d'intervention directe et de promoteur du développement dans plusieurs secteurs, les structures devront être assez souples, leur fonctionnement assez rapide pour leur permettre

de jouer un rôle moteur (1) dans le développement régional.

Enfin, le cadre institutionnel devra favoriser la participation. La possibilité qu'aura la population de la région de participer formellement (soit par un pouvoir de décision, soit par un pouvoir consultatif) à la définition de l'orientation globale et à la mise en application des grandes politiques repose sur le cadre institutionnel.

Comment rendre le cadre institutionnel apte à coordonner par rapport aux objectifs globaux les tâches que suppose le processus de développement régional planifié, à jouer un rôle moteur, incitateur, vis-à-vis des autres agents du développement, à maximiser la participation de la population à ce processus? Voilà donc de façon plus précise les objectifs du présent chapitre. Dans ce but, les structures décisionnelles suivantes seront étudiées.

Les centres de décision étatiques situés au "centre" seront envisagés pour autant qu'ils possèdent des pouvoirs reliés à la planification régionale. On insistera beaucoup plus, cependant, sur les agences territoriales de l'administration gouvernementale - les fonctionnaires régionaux des différents ministères - pour se demander s'ils possèdent des pouvoirs suffisants, des moyens d'action et une structure adéquate pour exécuter les tâches qui leur sont assignées dans plusieurs chapitres de ce Plan, et pour remplir les fonctions nouvelles que leur assigne le présent chapitre. Une attention spéciale sera donc accordée au degré

---

(1) Voir à ce sujet, E. Pisani, Administration de gestion, administration de mission, Revue française de Science politique, avril-juin, 1965.

de déconcentration (1) existant et qui devrait exister dans l'administration gouvernementale. Les corporations municipales du territoire qui constituent la structure décentralisée (2) de l'administration publique feront l'objet de la même analyse. Enfin, les institutions actuelles à vocation consultative, comme le Conseil d'Orientation Economique du Bas Saint-Laurent et le Conseil Régional d'Expansion Economique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine, seront étudiées en tant qu'institutions devant être organiquement reliées à la structure étatique en vue d'assurer un dialogue constant entre les agents privés de développement et les instances publiques.

En plus d'examiner les pouvoirs actuels de ces centres de décision, leur structure et leurs interrelations, l'analyse de deux instruments sera privilégiée ici parce qu'ils constituent une condition indispensable à la réalisation des objectifs fixés et qu'ils sont actuellement presque inexistants: l'animation et l'information.

Les structures territoriales de l'administration gouvernementale, les corporations municipales, les institutions à caractère consultatif, voilà donc les principaux centres de décision examinés dans ce chapitre, parallèlement à deux instruments privilégiés: l'animation et l'information. Ces structures et instruments seront confrontés aux trois objectifs fixés plus haut: rôle moteur, coordination, participation.

---

(1) Déconcentration: "délégation de pouvoirs à des agents locaux (ou régionaux) du pouvoir central". Nations-Unies, Décentralisation en vue du développement national et local, New-York, 1964.

(2) Décentralisation: dévolution de pouvoirs par l'Etat central aux collectivités territoriales locales ou régionales ou à d'autres organes locaux.

B- ORIENTATION ET OPTIONS DU CHAPITRE

Les options qui fondent l'orientation à long terme proposée dans ce chapitre pour le cadre institutionnel de planification régionale sont étroitement reliées à l'option de base du Plan actuel. Le cadre institutionnel proposé prend pour acquis que le territoire-pilote constitue une région-plan, et les transformations proposées ici correspondent à une structure régionale adaptée à cette réalité. Par ailleurs, l'orientation donnée dans ce chapitre au cadre régional doit se caractériser par une grande souplesse puisque l'Etat provincial n'a pas encore choisi d'option précise dans le domaine du développement régional et que les structures régionales seront étroitement liées à ces options. Cette difficulté qui tient au caractère pilote de l'expérience du B.A.E.Q. a obligé à postuler certaines options de l'Etat provincial face au développement régional pour proposer une orientation cohérente à long terme. Enfin, l'orientation de ce chapitre reflète aussi l'incertitude actuelle de la science politique concernant plusieurs des problèmes (1) traités.

C'est dans le cadre de ces difficultés (2)

---

(1) Par exemple, les auteurs de science politique divergent d'opinions actuellement concernant la meilleure façon d'associer à la planification les groupes d'intérêts.

(2) La transformation d'institutions sociales n'a d'ailleurs jamais constitué un problème simple. Machiavel n'affirmait-il pas que "... il n'y a chose à traiter plus pénible, à réussir plus douteuse, ni à manier plus dangereuse que de s'aventurer à introduire de nouvelles institutions; car celui qui les introduit a pour ennemis tous ceux qui profitent

qu'il faut situer l'ensemble des propositions de ce chapitre et en particulier les grandes options qui le fondent, et que les pages suivantes vont décrire.

L'orientation de ce chapitre suppose, à long terme, la création d'une structure administrative déconcentrée à l'échelon régional, la création parallèle d'un échelon décentralisé au même palier et son renforcement au palier local, la mise sur pied d'une structure consultative organiquement reliée aux centres de décision régionaux, la systématisation de l'information de planification et d'opinion publique, et l'utilisation systématique par ces diverses instances de l'animation. Les paragraphes suivants explicitent ces diverses propositions.

La nécessité d'une déconcentration à l'échelon régional - c'est-à-dire la nécessité de faire de l'échelon régional un lieu important de prise de décision et de coordination des actes des fonctionnaires des différents ministères sur le territoire - n'a pas à être largement justifiée. Elle découle logiquement de la décision de faire du palier régional un échelon important dans la planification du développement. Dès le moment où l'Etat doit dépasser ses fonctions tra-

---

(suite de la note (2) de la page précédente).
de l'ordre ancien, et n'a que des défenseurs bien tièdes en ceux qui profiteraient du nouveau ....

Si l'on veut donc bien entendre ce point, il faut considérer si ceux qui cherchent choses nouvelles peuvent quelque chose d'eux-mêmes ou s'ils dépendent d'autrui; c'est-à-dire si, pour mener à bien leur entreprise, ils comptent sur les prières ou sur la force. Dans le premier cas, ils finissent toujours mal et ne viennent à bout de rien; mais, quand ils dépendent d'eux-mêmes et peuvent user de la force, alors ce n'est qu'à rares fois qu'ils échouent...." Machiavel, Le Prince, Oeuvres complètes, (Bibliothèque de la Pléiade, p. 305).

ditionnelles de contrôle du milieu par des lois dont il confie l'application à des administrations séparées, il doit se donner des moyens nouveaux pour élaborer des politiques globales qui seront vraiment adaptées aux aspirations des individus et collectivités qu'il veut atteindre et qu'il touche de plus en plus près. De même l'Etat doit avoir des moyens d'intervenir rapidement et efficacement sur le milieu, de manière adaptée aux particularités de celui-ci.

Dans le cas présent, puisqu'il s'agit du développement régional, il importe que l'accent soit mis sur les possibilités d'élaboration et d'exécution d'une politique proprement régionale. La déconcentration régionale signifie précisément la possibilité pour les fonctionnaires de l'Etat dans une région d'intégrer à ce palier des données et visées sectorielles issues de centres multiples. La déconcentration régionale en permettant une connaissance plus juste des variables régionales et de leurs interrelations ainsi qu'une action plus directe sur celles-ci, vise cette intégration. Elle découle donc des objectifs "coordination" et "rôle moteur" fixés au cadre institutionnel. Mais elle favorise aussi l'objectif de participation; il est évident que le rapprochement des centres de décision étatiques, en termes de préoccupations dans la formulation des politiques (insertion des variables régionales) et en termes de moyens d'action concrets (autorité plus grande de la hiérarchie régionale et coordination à ce niveau), permettra à la population régionale d'exprimer ses vues et ses aspirations, de participer plus ouvertement aux décisions de l'Etat.

Une telle déconcentration des administrations centrales à ce palier régional demeure cependant insuffisante pour répondre adéquatement aux objectifs fixés. Parallèlement à cette déconcentration, la création d'un palier décentralisé sera aussi proposé à l'échelon régional (création d'une "municipalité" régionale, d'un "gouvernement" régional) ainsi que la réorganisation de cette structure décentralisée à l'échelon local (municipalités locales actuelles). Les

institutions décentralisées - parce que l'avenir du territoire qu'elles administrent les concerne directement - sont les plus motivées pour stimuler l'initiative, le dynamisme, à condition qu'elles possèdent les moyens adéquats. De plus, lorsqu'on admet - et c'est là un des postulats fondamentaux du présent Plan - que la mise en branle d'un processus de développement dans une région consiste autant à créer des structures régionales dynamiques - à travers lesquelles la population de la région pourra acquérir une mentalité de développement et prendre des décisions "motrices" - qu'à investir financièrement dans les secteurs moteurs, l'existence d'une structure décentralisée devient indispensable et l'importance de ces échelons décentralisés pour atteindre l'objectif "rôle moteur" dans la structure de planification devient évidente (1). C'est toutefois par rapport à l'objectif participation qu'une telle structure décentralisée aux paliers régional et local se révèle particulièrement importante (2). Car seule une

---

(1) M. Cifarelli commente de la façon suivante l'effort tenté, en Italie pour associer les corporations municipales au développement. "Cette action a obtenu des résultats positifs aux yeux de ceux pour lesquels "progrès économique" signifie surtout formation d'hommes et de structures à travers un processus graduel d'éducation démocratique et de qualifications techniques acquises au cours de l'expérience pratique". Cité dans C. Archambault et G. Ouellet, Rapport de stage en développement régional, B.A.E.Q., 1966, p. 20.

(2) "La participation des administrés à l'action régionale .... au-delà des mesures de déconcentration aisément admissibles, paraît impliquer l'acceptation à l'échelle régionale d'une décentralisation effective". J. L. Quermonne, Administration traditionnelle et planification régionale, A. Collin, Paris, 1964, p. 102.

structure décentralisée accorde à la population de la région des pouvoirs de décision dans la planification régionale. Une participation consultative telle que suggérée dans le paragraphe suivant obligera sans doute ceux qui prendront les décisions (fonctionnaires régionaux) à tenir compte de l'opinion de la population, ce qui n'est pas négligeable, loin de là. Mais seule une participation de la population dans un organisme de réglementation et d'exécution, seule la possibilité pour la population de la région de nommer des membres qui seront responsables d'une dimension importante de la planification régionale fera de l'exécution du Plan un processus collectif, une responsabilité partagée entre la population de la région et l'Etat central.

Les objectifs du présent chapitre supposent donc non seulement le maintien de la structure décentralisée, mais aussi son renforcement et sa transformation en vue de l'associer au processus de développement planifié. Mais il existe une autre raison importante pour maintenir et transformer le secteur décentralisé, qui tient du réalisme politique: les corporations municipales constituent actuellement une donnée qu'il n'est pas possible, même à long terme, de supprimer. Ce fait rend encore plus indispensable la transformation des gouvernements locaux en vue de les rendre efficaces et aptes à participer à la planification, sans quoi on se verrait dans l'impossibilité de coordonner un large secteur d'activité publique intimement relié au développement.

Cette participation de la population de la région par un pouvoir de décision des agents qu'elle aura nommés devra s'accompagner d'une participation consultative par l'intermédiaire d'une structure de consultation organiquement reliée aux centres de décision qui viennent d'être définis, soit les fonctionnaires régionaux et le gouvernement régional. Cette structure consultative groupera les individus en tant qu'agents du développement. Cette nécessité d'associer étroitement les agents de développement aux centres de décision étatiques découle directement de la prise

en charge, par l'Etat, de la planification du développement. En effet, une administration publique traditionnelle, non axée sur le développement mais plutôt sur la gestion des lois, pourrait très bien rationaliser son administration territoriale et la déconcentrer; elle pourrait de même accorder des pouvoirs à certaines institutions décentralisées. Une telle administration ne prenant pas en charge le développement ne subirait pas le besoin de s'associer les agents du développement. Cette structure consultative permet à un Etat qui entend jouer un rôle moteur, en plus de coordonner, de rencontrer régulièrement les autres agents du développement. Un cadre institutionnel qui ne comporterait pas de structure consultative ne serait donc pas un cadre institutionnel complet de développement.

Voilà les trois structures qui sont proposées à long terme dans ce chapitre. Par ailleurs, l'utilisation systématique de l'animation et de l'information (1) sera aussi recommandée. Les structures qui viennent d'être décrites ne pourront pas être efficaces si une action systématique n'est pas entreprise à l'égard de l'information de planification, c'est-à-dire de la masse de renseignements nécessaires à la planification. Les centres de décision régionaux ne pourront réaliser les objectifs fixés sans disposer des renseignements nécessaires, sous une forme utilisable par eux, c'est-à-dire régionalisée. Une telle information est nécessaire à toute analyse de prévision et à toute coordination. De plus, les organes consultatifs, s'ils ne disposent pas à temps de l'information nécessaire ne constitueront pas des interlocuteurs valables pour les centres de décision. Enfin, les mass média devront aussi

---

(1) Il est bien évident que le cadre institutionnel n'épuise pas les rôles de l'information. C'est uniquement pour la commodité que toutes les recommandations sur ce sujet sont entièrement intégrées au présent chapitre.

avoir accès aux renseignements nécessaires à la formation d'opinions publiques fondées et éclairées, qui pourront faire connaître leur préférence face aux grands objectifs de la planification régionale. Il faudra donc que les projets régionaux des centres de décision et les opinions des corps consultatifs soient diffusés par les mass média, ce qui suppose une certaine régionalisation de ces médiums.

Le second instrument privilégié dans ce chapitre est l'animation. On lui accordera une importance particulière à court terme surtout en tant qu'instrument d'action spécifique pour la mise en place de structures adéquates dans différents secteurs. A long terme, cet instrument sera plutôt diffus chez tous les agents gouvernementaux qui seront en contact direct avec leurs administrés. Il se manifestera de façon générale par une nouvelle attitude des agents de l'Etat, attitude directement reliée au rôle moteur que doit jouer l'Etat dans le développement. Cette attitude consiste à aller porter la législation aux bénéficiaires plutôt que d'attendre que ceux-ci la découvrent et l'utilisent. Ce contact dynamique avec les publics devra devenir la forme la plus courante d'intervention administrative. Même si à long terme, l'usage spécialisé d'animateurs ne sera donc pas généralisé les groupes devront encore faire appel en certaines circonstances spéciales aux animateurs. De plus, certaines actions gouvernementales d'envergure, ou auprès de groupes particulièrement défavorisés devront être entreprises à l'aide d'animateurs. Les initiatives de plus en plus nombreuses de l'Etat ne pourront donc que perpétuer le besoin d'animation.

Déconcentration et décentralisation régionales, structures de consultation, information et animation, voilà donc les principales caractéristiques de l'orientation à long terme de ce chapitre. Ce très bref résumé sera largement éclairé par les pages qui suivent. Par ailleurs, il est inutile d'insister sur le fait que la mise sur pied d'un tel cadre institutionnel sera conditionnée par l'évolution des structures institutionnel-

les de l'ensemble de la société québécoise. C'est pourquoi une image précise ne se dégage pas clairement ici. Les éléments essentiels y sont pourtant indiqués.

Cette orientation générale demeure toutefois insuffisante pour répondre aux objectifs du présent chapitre, qui entend proposer un cadre institutionnel adéquat pour l'exécution du présent Plan. Ce cadre, tout en amorçant le processus de structuration qui vient d'être décrit (1), devra tenir compte des exigences de l'exécution du Plan et devra se fonder sur l'état actuel des structures étatiques et sur leur possibilité réaliste de transformation à court terme. Or, l'état actuel des institutions publiques - on le verra de façon détaillée dans la première section de ce chapitre - ne permet pas de prévoir atteindre pendant la période d'exécution du Premier Plan une structure telle que décrite dans les pages qui précèdent. Les directions régionales des ministères ne sont pas en place; aucun organisme ne peut assurer actuellement une coordination quelconque entre les centres de décision à l'échelon régional; les gouvernements locaux, sauf dans quelques villes ne sont pas prêts; les institutions globales de consultation ne naîtront pas spontanément.

Pour toutes ces raisons, on misera essentiellement, à court terme, sur un organisme régional de transition (2) qui, tout en étant responsable de l'exécution du Plan, amorcera les transformations structurelles proposées dans ce chapitre.

---

(1) Sans rendre toutefois ce processus irréversible, puisque - on l'a mentionné plus haut - ce cadre suppose que le territoire sera considéré comme une région-plan.

(2) Dans le chapitre traitant de l'Exécution du Plan, un Office Régional de Développement sera proposé.

Dans le domaine de l'administration publique territoriale, une mise en branle rapide du processus de déconcentration régionale sera considérée comme indispensable, processus qui devra conduire à une conférence administrative régionale.

Dans le secteur décentralisé, on misera, à court terme, sur une réforme structurelle de l'échelon local (fusion des municipalités et restructuration interne) et sur une association des gouvernements locaux aux multiples tâches du Premier Plan dans lesquelles ils sont concernés. La formation d'un gouvernement régional ne sera donc pas proposée à court terme. Il sera toutefois recommandé que les gouvernements locaux soient représentés dans l'organisme régional de transition. L'absence, à court terme, d'un gouvernement régional rendra indispensable la mise en place de la structure consultative. En l'absence d'un gouvernement régional, la participation institutionnelle, à l'échelon régional, devra reposer surtout sur cette structure consultative. L'animation, on le verra, jouera un rôle immédiat et important dans la mise en place de cette structure.

Enfin, certains moyens seront proposés pour orienter l'information vers la planification et la participation.

Déconcentration régionale, réforme des gouvernements locaux, mise en place de la structure consultative, animation intensive et organisation de l'information, voilà sur quoi ce chapitre mise à court terme pour répondre aux objectifs du cadre institutionnel et aux exigences de l'exécution du Plan, en tentant de tenir compte aussi des possibilités de transformations des structures actuelles. Tous ces objectifs reposent entièrement sur la formation d'un organisme de transition, clé de voute de toute cette structure à court terme.

SECTION I

Problématique du cadre institutionnel

Comme pour les autres chapitres, cette section présente d'abord les variables stratégiques et ensuite les politiques. Cependant, comme ces politiques comportent ici le court et le long terme, cette section ne contient pas comme celle des chapitres précédents de discussions sur les objectifs (Horizon '72 et '82).

A- LES VARIABLES STRATEGIQUES

Le but de cette première sous-section de la problématique, est de présenter la région, le territoire-pilote, dans une perspective institutionnelle, en reliant les principaux problèmes dans l'optique des exigences d'un développement régional planifié avec participation, telles qu'esquissées dans l'introduction générale. Le fait de relier ainsi les exigences théoriques aux problèmes réels de la région pour laquelle les recommandations seront faites permettra - et c'est plutôt une condition essentielle - de proposer des politiques ou remèdes plus adaptés. Cette problématique constitue, en somme, une description de l'état actuel du cadre institutionnel du territoire tel que défini en introduction générale.

Or, on a vu que l'expérience telle que définie globalement avait des exigences institutionnelles: rôle moteur de l'Etat, rôle de coordination, participation des agents du développement, information appropriée et animation. On tente de montrer que l'administration territoriale gouvernementale ne répond pas à ces exigences. Les municipalités n'ont pas, non plus, vraiment assumé

une part sérieuse dans le développement. Puis, l'institutionnalisation de la participation des groupes socio-économiques n'est qu'embryonnaire, ceci étant dû en bonne partie à l'absence presque complète d'une conscience du développement, régionale et même locale. L'information, l'échange de renseignements et de prévisions, ingrédient nécessaire à la planification, est loin d'être une réalité. La participation d'opinions publiques, tributaire surtout des mass média, est presque nulle ici. Voilà ce que tenteront de montrer les pages qui vont suivre.

Cette sous-section comportera une partie où les cinq variables stratégiques - administration gouvernementale, instances décentralisées, participation consultative, information et animation - seront confrontées à la nécessité de coordination et d'action motrice ou, si on veut, de planification comme nouveau mode de l'intervention de l'Etat. Dans une deuxième partie elles seront évaluées par rapport à l'exigence de participation; enfin, on fera état d'expériences positives à ces égards.

1- Les institutions actuelles face à l'exigence de planification (1)

Cette partie comporte six points, un pour chacune des cinq variables stratégiques et un autre, situé après les deux premiers, où les municipalités sont examinées dans leurs relations avec l'Etat provincial.

---

(1) Pour une meilleure lecture de ce point, consulter la carte des divisions administratives, page 45.

a) Faiblesse de l'administration gouvernementale

Comment l'Etat est-il équipé et se comporte-t-il actuellement pour répondre aux exigences du développement régional planifié? Voilà la question qu'on traite maintenant. Pour l'opérationaliser, on se demandera jusqu'à quel point l'Etat dispose de mécanismes lui permettant d'avoir des politiques motrices de développement régional, de coordonner efficacement l'élaboration et l'exécution de ces politiques, dans une perspective proprement régionale.

A la première interrogation, on peut répondre rapidement que l'Etat manifeste des déficiences très grandes. En effet, l'Etat n'a pas de politique de développement régional, ni d'institution spécialisée de planification ou d'intervention visant le développement régional; il recourt rarement à des méthodes d'animation des collectivités ou individus susceptibles d'influencer ce développement. Il peut donc difficilement être conçu comme un agent moteur.

Quant aux structures administratives traditionnelles de l'Etat, il faut se demander si elles permettent de remédier aux déficiences présentes: autrement dit, même s'il n'y a pas actuellement de politique de développement régional, serait-il possible dans le cadre structurel existant d'élaborer et d'exécuter, de façon coordonnée, une telle politique? Etant donné le caractère multi-sectoriel et la spécification territoriale du développement régional, l'important est de savoir si les structures en place peuvent donner lieu à la transmission des données régionales relatives à plusieurs secteurs, à une utilisation intégrée de ces données dans la formulation de politiques globales, à une coordination des actions de multiples agents dans la mise en application d'objectifs communs. On tentera donc d'évaluer, dans les développements qui suivent, dans quelle mesure la région est une entité pour l'administration centrale: entité analytique et entité concrète d'intervention et de regroupement des interventions.

Pour ce faire, on examinera la définition territoriale de la région dont dispose l'Etat, les pouvoirs confiés aux structures régionales et les liens de coordination unissant celles-ci au centre administratif. On étudiera aussi les liens unissant les administrations sectorielles entre elles et avec les institutions décentralisées (1).

- Définition de la région

Afin d'évaluer les possibilités réelles de régionalisation contenues dans les structures administratives provinciales, la première opération à faire est d'examiner les divisions territoriales adoptées par les ministères et autres agents de l'Etat; la présence ou l'absence de telles divisions, la façon dont elles varient d'un agent administratif à un autre donnent, en effet, un premier aperçu de l'existence effective d'un niveau "région", susceptible de faire intervenir les variables régionales dans l'élaboration et l'application des politiques gouvernementales.

---

(1) Il est inutile d'indiquer que la présente analyse est restreinte aux seuls éléments de l'administration centrale dont l'objet administratif comporte des implications pour la planification du développement régional, plus spécifiquement encore pour la réalisation du Plan de développement du territoire-pilote. Il est ainsi fait état des ministères suivants: Agriculture et Colonisation, Affaires municipales, Education, Famille et Bien-Etre, Industrie et Commerce, Richesses naturelles, Santé, Terres et Forêts, Tourisme, Chasse et Pêche, Travail, Transports et Communications, Travaux publics. De plus, aux fins du présent chapitre, l'Etat central est synonyme d'Etat provincial. Il n'y a pas lieu d'engager ici des débats constitutionnels: il est simplement pris pour acquis qu'une politique de développement des régions revient à l'autorité provinciale.

Il n'est pas nécessaire d'étudier longuement les divisions territoriales dans l'administration provinciale pour constater que la conception de la région dont elles témoignent varie considérablement d'un agent à l'autre.

D'abord, parmi les ministères dont l'activité est susceptible d'influencer le développement régional et qui, théoriquement, devraient disposer des mécanismes permettant de tenir compte des données régionales pertinentes, tous n'ont pas de structures territoriales. Tel est le cas, par exemple, du ministère des Affaires municipales qui ne dispose d'aucun personnel extérieur affecté à une région spécifique: ses inspecteurs vérificateurs constituent une équipe volante qui rayonne à partir du Bureau d'inspection entièrement concentré à Québec (1).

Il est clair que de telles conditions ne permettent pas la transmission des données locales et régionales à l'intérieur de l'administration: cette transmission peut toutefois

---

(1) Une situation analogue se retrouve au ministère des Richesses naturelles, à la direction générale des eaux; la direction générale des mines du même ministère n'a pas non plus de division territoriale définie car elle se contente d'ouvrir des bureaux locaux en fonction de l'activité minière sur place; par contre, l'Hydro-Québec s'est donné de véritables structures régionales en plaçant à la tête de ses huit zones de distribution des directeurs régionaux disposant d'une assez large mesure d'autorité. On peut aussi relever le cas du ministère des Travaux publics qui sépare simplement la province en deux divisions, est et ouest. Andrée Lajoie-Robichaud, étude non encore publiée réalisée pour l'Institut de droit public, Université de Montréal. Vincent Lemieux, Yves Leclerc, L'administration provinciale dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1965.

se faire d'une certaine façon à travers les rapports qu'entretiennent les administrations avec les autorités municipales locales et de comté (1); mais il s'agit chaque fois de cas particuliers, de nature locale, et on ne peut pas considérer qu'il y ait la possibilité de traiter les données transmises de manière à élaborer des politiques dans une perspective proprement régionale.

La plupart des ministères provinciaux visés dans ce chapitre ne se trouvent cependant pas aussi démunis: ils disposent généralement d'un personnel affecté à une région ou un territoire particulier. Le problème qui se pose est alors celui de la multiplicité des définitions de la région, qui varie non seulement entre les ministères mais aussi, parfois, entre différents services d'un même ministère.

Un exemple frappant de variations internes est sans doute le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation qui n'utilise pas moins de quatre types de divisions territoriales pour des services extérieurs pourtant appelés à travailler en commun (2). Le ministère du Travail connaît une situation encore moins ordonnée car

---

(1) En effet, la direction générale des eaux doit nécessairement consulter les municipalités pour les travaux d'exploitation des cours d'eau et de contrôle du débit des eaux; de même, le ministère des Travaux publics agit à la demande ou à la place des municipalités lorsqu'il entreprend de construire des ponts, qui relèvent en grande majorité des pouvoirs municipaux; dans le cas du ministère des Affaires municipales, les rapports avec les municipalités sont évidents.

(2) Lemieux-Leclerc, op. cit., rapporté dans l'Esquisse du Plan, Cadre Institutionnel, p. 30.

pratiquement chacune des lois qu'il administre est confiée à un service distinct ayant ses divisions territoriales propres; de plus, en aucun cas, on ne peut parler d'un palier à caractère régional (1). Le ministère de la Famille et du Bien-Etre, quoique de façon moins spectaculaire, se caractérise aussi par une diversité de structures territoriales (2).

De tels cloisonnements entre les services d'un même ministère s'opposent à l'élavoration d'une politique articulée territorialement: à moins de disposer de mécanismes très perfectionnés d'information entre le territoire et le centre à l'intérieur d'un service et de mécanismes égaux de coordination entre services au centre, il devient impossible d'assurer l'intégration de mesures spécifiques au sein d'une politique globale réaliste. De plus, les actions des fonctionnaires chargés d'appliquer les mesures peuvent difficilement être conformes à la logique d'une telle politique globale. Or, on le verra plus loin, des mécanismes semblables d'information et de coordination n'existent généralement pas dans l'administration provinciale.

Enfin, un certain nombre de ministères, et c'est là une tendance très actuelle, ont doté leurs divers services extérieurs de divisions territoriales unifiées: on peut noter ici les ministères des Terres et Forêts, de la Santé et du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche.

---

(1) Pour plus de détails, voir Andrée Lajoie-Robichaud, op. cit.

(2) Il s'agit ici des deux sortes de bureaux répartis sur le territoire: les bureaux régionaux de contrôle attachés à des territoires définis sur la base combinée des comtés et des diocèses et les bureaux "payeurs" attachés à un territoire beaucoup plus vaste. Vincent Lemieux et Yves Leclerc, op. cit.

Mais on ne retrouve habituellement pas de niveau qui soit identique pour plusieurs ministères (1).

Le facteur qui apparaît le plus communément est le comté, pris en tant que tel ou comme sous-multiple d'une division plus grande. Mais ces divisions plus grandes comprennent très rarement le même nombre de comtés, si bien qu'il ne se dégage pas de niveau région valable d'un objet administratif à un autre. On n'a qu'à consulter la carte des divisions administratives de quelques ministères importants dans le territoire-pilote pour vérifier cette proposition: le niveau hiérarchique s'approchant le plus de la région couvrant l'ensemble du territoire-pilote n'est pas le même d'un ministère à l'autre et, en aucun cas, il ne coïncide avec la région définie comme territoire-pilote.

Cet état de fait s'explique naturellement par le rôle traditionnel assumé par l'Etat libéral: n'ayant pas une fonction de planification globale, au niveau central ni au niveau régional, il est normal que les préoccupations d'action

---

(1) Le ministère des Terres et Forêts divise la province en 18 districts, établis sur une base fonctionnelle (l'emplacement des ressources); le ministère de la Santé, en 8 districts groupant les unités sanitaires établies à l'échelle du comté municipal. Le ministère de la Voirie a 9 districts groupant les divisions situées à l'échelle d'un ou quelques comtés électoraux; le ministère de l'Education se propose d'établir 10 régions. Qu'on relie cela aux divisions du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, du ministère de la Famille et du Bien-Etre et du ministère de l'Industrie et du Commerce qui se situent à peu de choses près au niveau du comté ou à différents multiples de celui-ci, et l'on a un tableau d'une extrême diversité.

concertée, de coordination entre agents administratifs n'aient pas présidé aux délimitations territoriales. Mais en multipliant ses interventions dans la vie socio-économique, l'Etat est devenu conscient de la nécessité de les planifier dans le cadre de politiques globales spécifiées territorialement. La condition préalable à la poursuite d'une telle action est évidemment la définition des régions comme unités fonctionnelles d'intervention: l'Etat provincial vient de reconnaître cette nécessité en traçant une carte des régions administratives valables pour l'ensemble de l'administration (1).

- Faible pouvoir d'intervention des structures administratives régionales

La décision d'unifier les divisions administratives constitue certes un prérequis, mais non une condition suffisante, à la mise en marche d'une politique de planification du développement régional; il faut encore vérifier si les structures dans lesquelles oeuvrent les agents territoriaux leur assurent un pouvoir d'intervention suffisant pour collaborer à l'élaboration des politiques et pour prendre eux-mêmes des décisions dans l'exécution de ces politiques.

L'analyse des structures administratives provinciales, plus particulièrement des éléments de celles-ci qui se trouvent dans le territoire-pilote, met en lumière les inégalités et la faiblesse générale du pouvoir d'intervention des agents régionaux. Cette situation se déduit des divers éléments ci-dessous qui, chacun à leur

---

(1) Carte préparée par le ministère de l'Industrie et du Commerce et acceptée récemment par le Conseil des ministres. On verra d'ailleurs au chapitre sur l'espace les problèmes que pose cette carte pour la région-plan.

façon, contribuent à montrer le peu de ressources dont jouit l'administration territoriale pour agir comme élément moteur et coordonnateur d'un développement planifié.

Si l'on se réfère aux attributions officielles de pouvoir, on constate d'abord l'absence quasi-universelle, dans les lois constituantes des ministères, de dispositions relatives aux structures régionales que ceux-ci peuvent établir. Seule est généralement prévue la responsabilité du ministre de déterminer le contenu des tâches à accomplir pour que son ministère s'acquitte efficacement de ses fonctions: ce pouvoir général permet évidemment de créer des postes sur le territoire et de préciser leurs liens hiérarchiques avec le centre. Comme toutes les décisions en ces matières relèvent de chaque ministère particulier, il n'est pas étonnant que l'on observe bien des variations et des imprécisions quant au contenu des délégations de pouvoirs aux échelons déconcentrés des différents ministères. Mais, quelles que soient les nuances, les délégations officielles de pouvoir ne peuvent jamais être très étendues: les diverses lois constituantes prévoient, en effet, que <u>les signatures du ministre ou du sous-ministre sont requises pour rendre valide tout document émanant d'un ministère</u> (1).

A l'intérieur de ces limitations, certaines distinctions demeurent entre les ministères dont la totalité des fonctionnaires territoriaux constituent de stricts agents d'exécution et d'autres ministères qui, dans une certaine mesure, utilisent leurs structures extérieures pour exercer une action mieux adaptée aux conditions des régions.

---

(1) On trouve dans chaque cas une formule apparentée à la suivante "Nul acte, contrat, document ou écrit n'engage le ministère, ni ne peut être attribué au ministre, s'il n'est signé par lui ou par le sous-ministre", tirée de la Loi du ministère des Richesses naturelles, S.R.Q., 1964, ch. 83, art. 7.

On peut ranger dans la première catégorie le ministère du Travail, le ministère des Transports et Communications, le ministère des Travaux publics (1): les services extérieurs de ces ministères sont voués à l'application sur place de directives ou à l'exécution de travaux entièrement décidés au centre; de plus, il n'existe pas, entre les services s'adressant à une aire géographique donnée et le centre, d'échelon "régional" exerçant une fonction de coordination. On peut donc considérer comme à peu près nul le pouvoir d'intervention des agents territoriaux sur les mesures et politiques appliquées par ces administrations.

En revanche, lorsque des ministères disposent d'un niveau (plus ou moins) régional de regroupement et de coordination des agents d'exécution territoriaux, il existe au moins une possibilité théorique d'intervention des variables régionales dans l'élaboration ou l'exécution des politiques. Ainsi, l'existence de chefs de districts coordonnant le travail des agents d'exécution au ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, au ministère de la Voirie, au ministère des Terres et Forêts, au ministère de la Santé (médecin directeur de district sanitaire), au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (inspecteur régional, directeur d'agence administrative, chef de district du génie rural), l'existence prochaine d'un coordonnateur régional au ministère de l'Education contiennent la possibilité d'élaborer, de mettre à exécution, d'évaluer des lignes d'action conformes à des objectifs proprement régionaux (2).

---

(1) Andrée Lajoie-Robichaud, op. cit.

(2) Même si l'on qualifie de "régionaux" les bureaux de contrôle du ministère de la Famille et du Bien-Etre, il ne s'agit pas d'un niveau assimilable à ceux considérés ici pour les autres ministères: aucune coordination n'y a lieu, toutes les décisions sont reportées au centre administratif, les directeurs de ces bureaux n'ont pas autorité hiérarchique sur les examinateurs, etc... Vincent Lemieux et Yves Leclerc, op. cit.

En réalité, cependant, le pouvoir de ces divers "responsables" régionaux est encore très restreint.

Le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche ne confie aucune responsabilité à ses chefs de district dans l'élaboration des politiques qu'ils sont chargés de faire appliquer régionalement: on travaille actuellement à la mise sur pied, au centre, d'un service de planification et de recherche qui verra à préparer les politiques d'ensemble, mais aucun mécanisme n'est prévu pour la transmission régulière des informations et avis sur la situation régionale par les chefs de district. Au plan de l'exécution, le pouvoir des chefs de district est réduit aux décisions techniques et professionnelles d'ordre secondaire et à l'administration d'un budget de dépenses courantes (1).

Au ministère de la Voirie, le chef de district jouit d'une assez large autorité administrative: il est le seul intermédiaire entre la direction des services et les fonctionnaires du territoire. Des responsabilités relativement étendues sont confiées aux agents régionaux (celles notamment du divisionnaire) dans l'élaboration des programmes et budgets annuels d'entretien et dans l'exécution des activités prévues par le ministère. Toute cette autorité administrative ne constitue cependant pas une garantie d'insertion des impératifs régionaux dans une politique de développement, étant donné les divers facteurs (2) qui limitent

---

(1) Pour un exposé détaillé des tâches des agents régionaux, voir A. Lajoie-Robichaud, op.cit.

(2) D'abord l'autorité en matière de construction n'appartient pas au ministère de la Voirie mais au Conseil des ministres; le travail de planification assumé par le ministère se réduit actuellement aux autoroutes; à tous les niveaux, les objectifs électoraux ont la prépondérance sur les autres critères dans la détermination des programmes. A. Lajoie-Robichaud, op. cit.; V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.

actuellement les possibilités d'une véritable planification des travaux de voirie.

Au ministère des Terres et Forêts, comme dans le cas précédent, le chef de district jouit d'une assez grande autorité administrative du fait qu'il soit le seul intermédiaire administratif entre le centre et les fonctionnaires du territoire. Mais vu l'étroitesse des matières sur lesquelles il est consulté et vis-à-vis desquelles il a un pouvoir de décision cette autorité se ramène avant tout au contrôle de l'exécution par les agents territoriaux des décisions prises au centre (1). Les mêmes observations peuvent s'appliquer au ministère de la Santé: qu'il s'agisse des médecins directeurs de district ou d'unité sanitaire, là aussi les cadres extérieurs se limitent à exécuter les directives énoncées par leur chef de service et à lui transmettre des informations sur des questions qu'il tranche lui-même (2).

Au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, la situation est un peu différente car on ne trouve pas une structure administrative unifiée pour les divers services implantés sur le territoire: il y a seulement des responsables attachés à des services distincts. Le champ d'autorité de ces derniers est ainsi plus partiel; il est également variable. Dans le cas de l'inspecteur régional qui a pour mission de coordonner le travail des agronomes de comté, le pouvoir de décision est presque nul: sa tâche consiste d'abord à transmettre des directives aux agronomes de comté (qui jouissent d'une certaine autonomie professionnelle) et des demandes et informations au centre. Il n'est pas formellement consulté dans l'élaboration des politiques. Quant au directeur d'agence administrative, son autorité vis-à-vis des

---

(1) Voir à ce sujet, le chapitre traitant de la forêt et V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.

(2) A. Lajoie-Robichaud, op. cit.; V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.

fonctionnaires subalternes est mieux assurée: toutes les communications passent par lui et il a un pouvoir de décision dans la sélection des demandes d'assistance. Mais comme l'inspecteur régional, il n'est pas invité à participer à l'élaboration des politiques qui le touchent. Au service du génie rural, enfin, l'autorité des chefs de districts se borne à des décisions d'ordre technique et professionnel dans l'exécution des travaux; il n'est pas question d'intervention au niveau de l'élaboration des mesures (1).

Un dernier ministère, le ministère de l'Education, prévoit la mise en place d'une structure régionale, dotée d'un coordonnateur et de ses conseillers. Aucune délégation de pouvoir n'est cependant proposée, les décisions relevant du ministère devant être prises au centre par le cabinet du ministre et du sous-ministre en collaboration avec le bureau de planification et les décisions propres aux régions devant être prises par les commissions scolaires. Les agents régionaux ne disposent, dans ce schème, d'aucun pouvoir de décision proprement dit puisqu'ils assurent un rôle consultatif vis-à-vis des commissions scolaires et une fonction d'information régulière auprès du centre sur les conditions locales et régionales. Une telle formule, si elle n'attribue pas de pouvoirs aux agents régionaux de l'Etat, permet cependant une planification régionalisée: le centre est informé des données et aspirations régionales, et des décisions sont prises en région, par l'intermédiaire d'une structure décentralisée, les commissions scolaires (2).

Pour résumer, on peut conclure très brièvement que les attributions officielles réservent un pouvoir très restreint aux administrations

---

(1) Pour un exposé plus détaillé des tâches, voir V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.

(2) Andrée Lajoie-Robichaud, op. cit.

territoriales, et ceci à tous les niveaux. Le plus souvent, il s'agit exclusivement d'un pouvoir administratif de contrôle de l'exécution par le personnel implanté sur le territoire, des décisions prises au centre; dans l'élaboration des politiques, les agents régionaux n'ont aucun pouvoir formel de recommandation. Cette situation de cloisonnement dans l'élaboration et de rigidité dans l'exécution empêche, dans la plupart des cas, l'administration étatique de bien connaître et de tenir compte des variables régionales dans ses actions.

Un autre élément essentiel d'une politique régionale est évidemment la ventilation des budgets selon les régions, plus particulièrement la constitution d'un budget régional (1). Ainsi, selon le contrôle qu'ils exercent sur l'allocation des moyens financiers, les fonctionnaires régionaux disposeront-ils d'une autorité plus ou moins étendue.

D'abord, les administrations territoriales implantées dans la région ne disposent pas toutes de budget régionaux: ceux-ci existent au ministère de la Voirie, au ministère des Terres et Forêts, aux services de la colonisation et du génie rural du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, mais non aux autres services de

---

(1) Par "budget régional", il faut entendre ici non un budget "de dépenses courantes" ou une "petite caisse" mais bien les sommes qu'une administration entend consacrer à l'ensemble de ses activités, dans une aire géographique donnée. Il s'agit ainsi pour un ministère de fixer le coût des programmes à réaliser selon les régions: une fois ceci fait, l'agent extérieur a la responsabilité d'administrer le budget prévu pour son territoire.

ce ministère, ni au ministère de la Santé, ni à celui de la Famille et du Bien-Etre (1).

Là où existent ces budgets, les fonctionnaires régionaux participent à leur élaboration mais leur avis ont bien souvent peu de poids par rapport aux forces (s'exerçant au centre) qui président aux décisions finales. Au plan de l'exécution, la responsabilité d'un budget assure le fonctionnaire d'une certaine liberté d'action puisqu'il n'a pas à tout référer systématiquement au centre. Il s'agit cependant, au total, d'un pouvoir bien limité puisque le stade essentiel pour orienter les politiques, celui de l'élaboration du budget, échappe en grande partie au contrôle des agents régionaux.

L'équipement en personnel et parfois aussi l'équipement matériel sont généralement insuffisants pour assurer aux administrations implantées dans la région une action efficace. A l'exception, semble-t-il du ministère de la Voirie, on souffre partout d'un manque de personnel; les déficiences les plus flagrantes se retrouvent probablement au ministère de la Famille et du Bien-Etre et au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation. Dans le premier cas, cette situation réduit le directeur du bureau régional de contrôle à un rôle de vérificateur de formules; au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, le nombre très limité des spécialistes du service de la production et de la mise en marché rend leur efficacité quasi-nulle; quant aux agronomes du service de la vulgarisation, leur nombre insuffisant fait

---

(1) L'analyse dont dispose le B.A.E.Q. (V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.) ne portant que sur ces ministères, il n'est pas possible ici d'apporter des données pertinentes pour les autres cas. Les observations qui suivent sont tirées de la même étude et se limitent donc aux ministères nommés ci-haut.

qu'au lieu de se livrer à leur tâche première d'assistance technique, ils doivent consacrer la plus grande partie de leur temps à des tâches cléricales de contrôle.

On pourrait rapporter ici plusieurs autres cas, mais ces exemples suffisent à montrer comment le facteur sous-équipement vient encore restreindre l'exercice du peu de pouvoir contenu dans les attributions officielles.

De même, l'information est évidemment étroitement reliée aux mécanismes de coordination entre le centre et la région, qui seront abordés plus loin. En se bornant ici au seul aspect de l'information à laquelle peuvent avoir accès les fonctionnaires régionaux (et non l'information qu'ils dirigent vers le centre), on est forcé de conclure qu'il s'agit là d'une bien médiocre ressource à leur autorité. En effet, la rareté des rencontres prévues (1) avec les supérieurs à Québec et le manque d'information écrite venant du centre ne permettent pas de maintenir et de développer la compétence des fonctionnaires sur le terrain. De même, le manque d'échanges, au niveau régional, entre fonctionnaires appartenant à des services et ministères différents les empêche de disposer d'une information factuelle ou plus fondamentale qui permettrait d'orienter leurs activités de manière à mieux servir le public, à mieux s'adapter aux réalités du développement à amorcer et à soutenir régionalement.

Dotés de pouvoirs officiels très restreints et de moyens insuffisants d'exercer même ces pouvoirs d'une façon efficace, les agents régionaux voient encore leurs capacités d'action limitées par des blocages dans leurs rapports hiérarchiques avec le centre.

---

(1) Les rencontres prévues le sont pour fins administratives plutôt que professionnelles.

Un premier facteur de blocage se trouve dans la mauvaise coordination à Québec des services qui traitent avec un même fonctionnaire, ce qui a pour effet de limiter l'initiative des fonctionnaires. Ainsi, au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, l'efficacité et l'autorité de l'inspecteur régional se trouvent-elles réduites du fait qu'il n'ait que des rapports "administratifs" (par opposition à des relations à contenu "technique") avec les spécialistes du service de la production et de la mise en marché, par suite des tensions au centre entre ce dernier service et celui de la vulgarisation. Au ministère des Terres et Forêts, les tensions entre le service extérieur qui contrôle administrativement les agences régionales et les services qui ont autorité technique sur elles (notamment le service forestier) ont également pour conséquence de limiter la capacité d'agir du chef de district, surtout dans les domaines où les aspects dits administratifs et techniques sont intimement liés.

Mais il ne s'agit pas là de l'obstacle le plus important que rencontrent les agents régionaux dans leurs relations hiérarchiques avec le centre: le problème majeur résiderait plutôt dans les préjugés qu'entretiennent les fonctionnaires supérieurs envers ceux du terrain, préjugés attribuables aux positions objectives différentes des uns et des autres dans l'organisation administrative. Vu leur position au centre, les dirigeants ont tendance à privilégier, au détriment des fins de service et d'adaptation au milieu que doit poursuivre une administration, des fins purement internes de bon fonctionnement et d'uniformité, sans cesse menacées par les initiatives et les accommodements des fonctionnaires du terrain qu'on estime trop favorables aux publics.

Il résulte de cette vision une très grande rigidité de l'organisation; car d'une part le pouvoir de décision se situe là où l'on donne préférence à la stabilité du système interne et d'où l'on n'a qu'une connaissance lointaine des problèmes; d'autre part ceux qui connaissent directement les problèmes n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations indispensables.

Pour conclure l'analyse des possibilités d'intervention des structures régionales, il convient de souligner que le problème de la rigidité de l'organisation administrative soulevé ci-haut n'est pas attribuable seulement aux façons de voir des fonctionnaires du centre; il constitue l'expression et la conséquence générale de chacun des éléments qui ont été abordés déjà. Ces éléments se composent entre eux et se renforcissent pour limiter la capacité des structures territoriales à s'adapter aux impératifs d'une planification régionale. Jouissant de pouvoirs minimes, sous-équipés, mal informés, subissant les désavantages d'une coordination insuffisante au centre et d'un cloisonnement par rapport aux autres secteurs de l'administration à tous les niveaux, les agents régionaux n'ont pas les moyens de se donner eux-mêmes une ligne d'action qui puisse répondre aux nécessités régionales et ils n'ont pas les moyens d'influencer les centres de décision supérieurs dans ce sens.

En plus de rendre l'administration difficilement apte à exercer une véritable planification du développement régional, la rigidité constatée engendre un autre genre de conséquence qui réduit encore les possibilités d'une telle planification. Il s'agit de l'intervention des forces politiques externes à l'administration qui viennent compenser pour la trop grande rigidité de celle-ci, son incapacité à saisir les problèmes locaux et régionaux et à les régler de façon satisfaisante (1). Ces forces politiques - parlementaires, partis, associations, clergé, etc. - jouent à plusieurs niveaux: à celui de l'élaboration des mesures politiques mais aussi à celui de leur application, dans l'exécution même de certaines tâches administratives. De telles interventions ont évidemment toujours un caractère particulariste, d'exception, de privilège, de défense d'intérêts spécifiques: par définition, elles obéissent à une logique contraire à celle de la planification.

---

(1) Pour un exposé détaillé des modes d'intervention de ces forces politiques, voir V. Lemieux et Y. Leclerc, op. cit.

Ainsi, la conjugaison des traits de l'administration étatique aux caractéristiques de la participation dans la société politique régionale, dont on fera état plus loin, s'oppose-t-elle à une planification démocratique du développement. Mais avant de situer de plein pied le fonctionnement de l'administration gouvernementale dans le contexte de la société politique, il reste à examiner les mécanismes de coordination dont dispose l'administration publique québécoise pour mettre en oeuvre une planification du développement.

- Faiblesse des mécanismes de coordination verticale et horizontale

La tradition de l'administration publique québécoise en est une de cloisonnement entre les divers éléments qui la constituent: l'autonomie ministérielle, l'autonomie municipale, l'autonomie des régies et commissions de toutes sortes créées par l'Etat ont été érigées en principes. Chaque élément a, en propre, la responsabilité d'administrer un certain nombre de lois qui lui sont expressément confiées; seuls la législature et le cabinet ont pour mission d'assurer le bon fonctionnement de l'ensemble du système, de voir à ce que les actions des divers éléments soient coordonnées entre elles. Comme on l'a déjà souligné, un tel arrangement pouvait être satisfaisant à une époque où l'Etat avait d'abord une fonction de contrôle vis-à-vis du milieu; mais les volontés nouvelles d'intervention génératrice de changements font ressortir les exigences d'une coordination accrue dans l'élaboration et l'application de politiques plus globales.

Face à ces nécessités, quelle est la situation actuelle de l'administration publique: ses structures se sont-elles adaptées, et comment, aux besoins d'une action coordonnée? Plus spécifiquement, de quels mécanismes dispose-t-on actuellement pour coordonner les actions portant sur un territoire donné (le territoire-pilote) et susceptibles d'y introduire un processus de développement planifié? L'on examinera, pour répondre à ces

questions, les mécanismes de coordination horizontale existant dans l'administration provinciale, au niveau central ainsi qu'au niveau régional; puis, les mécanismes de coordination verticale entre les divers niveaux de l'administration provinciale.

Il faut distinguer au sein de la coordination horizontale au niveau central, entre la coordination interministérielle et la coordination au sein des ministères.

Le lieu de coordination le plus important des politiques de l'Etat provincial est évidemment le Conseil des ministres. Parmi les ministères, celui des Finances, vu son caractère proprement horizontal, assure aussi une fonction de coordination. Mais s'il s'agit là de lieux de décision fort importants, ils ne peuvent à eux seuls opérer toute la coordination nécessaire à la planification, a fortiori si celle-ci doit être régionalisée. Aussi, diverses instances sont-elles appelées à assumer des tâches dans ce processus: le Conseil ministériel de planification (CMP), le Comité permanent d'aménagement des ressources (CPAR), le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) contribuent à divers titres à la préparation de politiques globales. Le partage des responsabilités entre ces divers agents est assez difficile à saisir: ainsi, la position du COEQ comme élément consultatif et, dans une certaine mesure, comme élément intégré aux rouages internes de l'administration demeure-t-elle ambiguë; de même, les matières sur lesquelles doit se pencher le CPAR et, parmi celles-ci, celles qu'il a à soumettre au CMP semblent dépendre de normes assez floues. En outre, l'action coordonnatrice menée jusqu'ici a été partielle: elle a porté sur des projets particuliers émanant de quelques ministères seulement (1).

---

(1) Le fait que le CPAR ne soit formé que des ministères dits des "ressources physiques" et de l'Industrie et du Commerce ainsi que des Affaires municipales n'est évidemment pas étranger à cette situation.

Pour compléter le dispositif de coordination ou pour pallier ses insuffisances, il existe de multiples comités interministériels "ad hoc" (1), réunissant des personnalités ministérielles ou sous-ministérielles en association parfois avec des représentants du COEQ. Ces comités existent évidemment pour la mise en oeuvre de politiques particulières et leur prolifération en vient à compliquer singulièrement ces tentatives de coordination plus globale. Enfin, certaines activités sont laissées de côté, dont l'intégration serait essentielle à l'amorce d'une planification véritable (2).

Le tableau qui vient d'être esquissé de l'ensemble des mécanismes centraux de coordination interministérielle en vue de la planification révèle des lacunes majeures: aucune structure n'existe pour se livrer de façon continue et permanente à une planification globale; aucune structure n'existe qui puisse fournir les données de base à une telle planification; les tentatives de coordination sont restreintes à des projets spécifiques émanant de sources diverses car il n'est pas possible, dans l'état actuel des choses, de diriger les efforts vers l'articulation d'une

---

(1) Mme Lajoie-Robichaud, dans l'étude déjà citée, rapporte que 92 comités de ce type ont été dénombrés dans l'administration provinciale.

(2) Le fait, par exemple, que les activités du ministère des Transports et Communications ne soient pas coordonnées avec celles des ministères des "ressources" et de l'Industrie et du Commerce pose de sérieux obstacles à la mise en oeuvre d'une politique économique régionale; de même l'absence de coordination entre le ministère des Travaux publics (chargé de la construction des ponts) et celui de la Voirie (chargé des routes) constitue une situation des plus embarrassantes pour toute tentative de planification. Andrée Lajoie-Robichaud, op. cit.

politique unifiée. Enfin, les mécanismes mis en place peuvent difficilement assurer la coordination des actions visant une région, étant donné qu'ils sont concentrés à un niveau très élevé de la hiérarchie administrative: il n'y a généralement pas de relations prévues, au centre, entre les ministères en-deçà du niveau sous-ministériel; dans les régions, comme on le verra plus loin, les relations entre représentants de ministères différents sont également inexistantes.

Si les exemples de coordination interministérielle se limitent souvent au niveau des ministres et sous-ministres, cela est probablement lié au fait qu'il incombe entièrement à ceux-ci d'assurer la coordination au sein de leurs ministères respectifs, dans la plupart des cas. Bien sûr, cette responsabilité appartient dans chaque ministère au ministre et à son ou ses sous-ministres, mais cela ne signifie pas qu'ils doivent être les seules personnes à se livrer, de fait, à des tâches de coordination. Ainsi, dans la mesure où, par exemple, les différents directeurs, chefs de service et de divisions sont appelés à avoir des relations étroites entre eux et avec la direction du ministère, dans la mesure où un ministère dispose d'un service affecté spécifiquement à la planification de ses activités, les fonctions de coordination auront d'autant plus de chances d'être assumées efficacement.

Plusieurs ministères accusent des déficiences sous ce rapport des mécanismes qu'on peut qualifier d'"auxiliaires" à la coordination. Il existe le plus souvent des directions générales pour grouper plusieurs services, mais les relations formelles entre chefs de services sont rarement prévues. Cette situation peut causer bien des difficultés, spécialement dans le cas où les communications entre la région et le centre se font avec chaque service particulier: le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et le ministère de la Famille et du Bien-Etre constituent ici des

exemples (1). Il n'est guère possible d'attendre de telles structures qu'elles réussissent à appliquer des politiques unifiées particulières aux régions. Par contre, lorsqu'on dispose, comme au ministère des Terres et Forêts d'un service extérieur unique qui fait la relation avec les divers services techniques, la coordination est grandement facilitée. Une fonction semblable est assurée, au ministère de la Santé, par le chef du service des unités sanitaires; en outre, ce ministère a appliqué une formule assez originale: il a créé un bureau consultatif, composé des chefs de services, qui se réunit régulièrement sous la présidence du sous-ministre.

Ailleurs, l'association étroite d'un service de planification à la direction du ministère contribue fortement à coordonner les activités: le ministère de l'Education constitue probablement le meilleur exemple d'une telle collaboration. Dans les autres ministères, les services de planification sont parfois inexistants ou seulement en voie d'organisation (exemples: ministères des Transports et Communications, ministère des Travaux publics, ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, etc.) ou bien leurs fonctions sont partielles (exemples: ministère de la Voirie, ministère des Terres et Forêts), ou encore ils se trouvent dans une position hiérarchique qui ne les relie pas de façon assez étroite ou organique avec la direction (exemple: ministère du Travail), ce qui dans les deux cas amène la même conséquence: les services de recherche et de planification ne servent pas à orienter globalement les politiques des ministères, ils ne sont pas des instruments concourant à une élaboration mieux coordonnée de ces politiques.

Au total donc, les structures de coordination à l'intérieur des ministères laissent

---

(1) Vincent Lemieux et Yves Leclerc, op. cit.

à désirer sous plusieurs aspects. Il est possible que ces carences soient comblées en partie par les relations informelles facilitées par la proximité des postes, au centre, mais on ne peut guère se prononcer à ce sujet. De toutes manières, ce qu'il faut retenir c'est que les mécanismes de coordination existants sont insuffisants pour une administration aussi centralisée que l'administration provinciale actuelle; ils ne peuvent donner lieu à une véritable régionalisation des politiques et des actions gouvernementales.

D'autre part, parler de coordination interministérielle au niveau régional ne peut susciter de longs développements: aucun mécanisme n'est prévu à cet effet et il n'y a effectivement pas de relations entre les représentants des différents ministères. Ceci s'explique facilement si l'on songe que les territoires couverts par les agents régionaux varient d'un ministère à l'autre, que les distances peuvent être considérables entre les villes où sont situés les bureaux et surtout si l'on se rappelle que les pouvoirs de décision sont fort restreints, dans tous les cas.

Quant à la coordination intraministérielle, l'on a vu au cours de la description des structures régionales des ministères et des fonctions attribuées aux agents régionaux que les formes en variaient d'un ministère à un autre. Lorsqu'un ministère n'a qu'un service implanté dans une région, le problème de la coordination ne se pose pas; lorsque ces services sont multiples, la présence ou l'absence d'un coordonnateur régional pour l'ensemble, le degré d'autorité qu'il détient (i.e. selon qu'elle couvre ou non à la fois l'administratif et le technique, selon le nombre et le type de décisions qu'il peut prendre de son propre chef ou selon que son rôle se borne à transmettre des directives à ses inférieurs hiérarchiques et des informations à ses supérieurs, etc.) feront qu'il y aura une coordination plus ou moins effective, au plan régional. L'on a souligné que par rapport à ces critères, le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation souffrait des déficiences les plus graves, dans la région: à cause du

nombre de ses agents et de la multiplicité de ses services sur le territoire, services ayant chacun leur organisation territoriale, à cause aussi des interrelations étroites entre ses services, ce ministère se trouve particulièrement handicapé du point du vue de la coordination. Ce n'est pas parce qu'on y prévoit une réunion annuelle de tous les fonctionnaires régionaux qu'on peut espérer corriger une semblable faiblesse: on ne discute d'ailleurs pas de questions techniques ou professionnelles à ces réunions, mais bien de questions administratives (1).

Dans les autres ministères, la situation est moins spectaculaire, soit parce qu'il n'y a qu'une autorité régionale (v.g. Terres et Forêts, Voirie, Santé) à un niveau donné, ou encore parce que les divisions territoriales sont unifiées (v.g. Tourisme, Chasse et Pêche) ou, tout au moins, parce que les services sont moins nombreux (v.g. la Famille et Bien-Etre, Industrie et Commerce - direction industrie). Les rencontres entre fonctionnaires appartenant à différents services ne sont guère plus fréquentes qu'au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation, mais elles semblent moins vitales à une action coordonnée.

Qu'en est-il maintenant de la coordination verticale? Il ne s'agit pas de reprendre

---

(1) Vincent Lemieux et Yves Leclerc, op. cit. De même, des réunions d'agronomes du territoire-pilote, réunions organisées par le B.A.E.Q., ont illustré ce fait. En effet, ces fonctionnaires ne semblaient pas du tout enclins, parce que peu habitués, à échanger sur des orientations de l'agriculture régionale et sur les possibilités pour l'Etat d'y intervenir systématiquement. On se bornait à échanger des remarques de détail sur des expériences limitées et trop souvent strictement personnelles.

ici tout ce qui a été dit sur les rapports entre les agents régionaux et la direction des ministères. Deux dimensions principales sont à retenir pour qualifier le degré de coordination entre les deux, en vue toujours d'une action régionale efficace: la qualité des mécanismes permettant à la région d'informer de façon régulière et permanente le centre des données locales et régionales susceptibles d'influencer la formulation des politiques et d'introduire les correctifs nécessaires dans l'exécution; puis, l'existence de mécanismes de consultation par le centre des cadres régionaux, en vue des mêmes objectifs. Selon leurs structures, les ministères seront plus ou moins aptes à remplir ces fonctions.

D'abord, dans les ministères n'ayant sur le terrain que de stricts agents d'exécution (1), il n'y a évidemment ni information régulière ni consultation sur la situation régionale. Dans les ministères qui confient certaines responsabilités à des fonctionnaires régionaux, on a vu qu'il s'agissait surtout de responsabilités administratives de contrôle sur l'exécution des tâches décidées au centre: conséquemment, l'information transmise porte davantage sur les aspects proprement administratifs des tâches accomplies et assez peu sur les résultats des mesures appliquées pour les personnes ou le territoire concerné; autrement dit, il s'agit avant tout de rapports factuels sur les activités des fonctionnaires plutôt que des évaluations de leur action. Ces rapports, souvent doublés de rencontres entre le responsable régional et son chef de service, ont lieu régulièrement, bi-mensuellement ou mensuellement dans la plupart des cas, parfois même plus souvent. Il y a donc transmission d'un certain type de données sur l'activité ministérielle dans une région; toutefois, le volume des échanges portant sur la situation globale d'une région variera, en fin de compte, en fonction des personnalités, sauf peut-être là

---

(1) Voir ci-haut, les ministères du Travail, des Transports et Communications, des Travaux publics.

où la transmission de ce genre de données est explicitement prescrite, comme il est prévu au ministère de l'Education.

Quant à la consultation des agents régionaux, celle-ci est généralement beaucoup moins structurée que la transmission d'informations: dans la plupart des ministères visés ici, on prévoit tout au plus des réunions annuelles ou bi-annuelles où l'on se préoccupe de consulter les cadres régionaux sur des mesures projetées: au dire de plusieurs fonctionnaires régionaux, là où elles ont lieu, ces consultations portent bien moins sur l'opportunité générale des mesures que sur les difficultés de leur application dans le contexte particulier d'une région ou d'une autre.

Il résulte de ces éléments une impression de cloisonnement entre le palier régional et le centre qui renforcit la tendance des directions centrales à prendre unilatéralement l'ensemble des décisions et la tendance des fonctionnaires régionaux à se réfugier dans la routine, en étant souvent même conscients d'appliquer des mesures qui ne sont pas appropriées au milieu où ils travaillent.

b) Isolement et faiblesse du secteur décentralisé

La quasi-absence de déconcentration véritable dans l'administration publique provinciale est-elle compensée par des unités décentralisées fortes, dotées des pouvoirs nécessaires et des moyens adéquats pour permettre une diffusion indispensable du pouvoir, du centre vers la périphérie? Légalement, la réponse est affirmative. Une lecture rapide du Code municipal et de la Loi des cités et villes donne facilement l'impression, lorsque comparée avec d'autres systèmes municipaux, que la province de Québec fait partie des sociétés qui ont délégué le plus de pouvoirs, laissé le plus d'initiative, de liberté, d'autonomie à ses unités décentralisées. Mais l'observation des corporations municipales existantes amène un jugement tout

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
Bureau connexe
Bureau prioritaire
Délégué Régional
MINISTÈRE DE LA SANTÉ
Bureau sans directeur
Bureau avec directeur
Unité Sanitaire
Médecin directeur du district
MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DU BIEN-ETRE
Directeur du Bureau de Controle
Bureau de l'agence du Service Social
MINISTÈRE DE LA VOIRIE
Ingénieur résident
Divisionnaire

Ste-Anne-des-Monts
Matane
Mont-Joli
Val-Brillant
Amqui
Rimouski
Carleton
Bonaventure
Isle-Verte
Rivière-du-Loup
Cabano
Notre-Dame-du-Lac

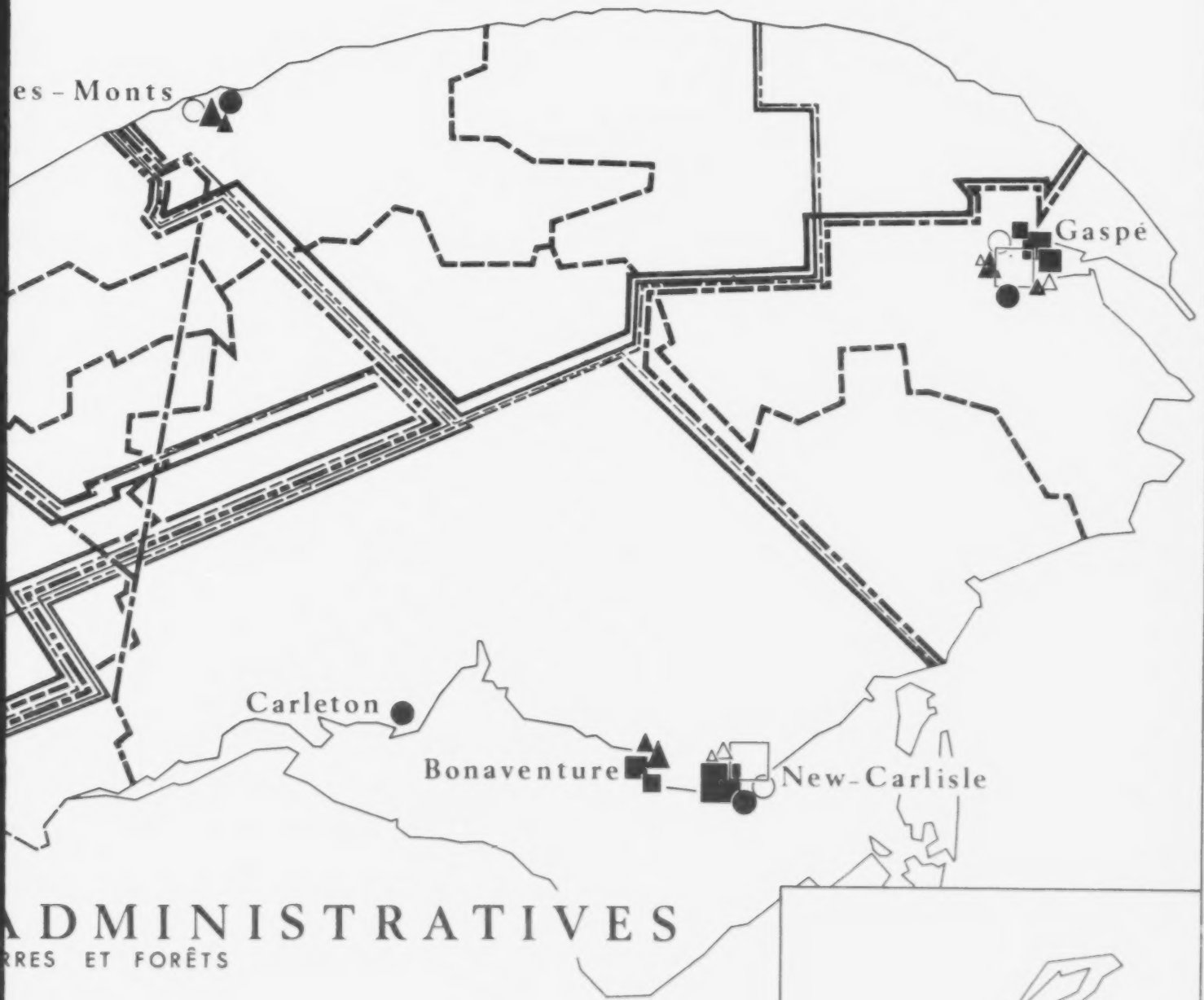
milles
0 20 40
0 20 40 60 80
kilomètres

dessinée par L ST-LAURENT

DIVISIONS ADMINISTRATIVE

MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS
Ingénieur forestier
Chef de district
MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE
Chef de district (service de l'économie maritime)
Chef de district (service de la réfrigération)
Chef de district (service de la protection)
Direction des pê
Délégué industriel (direction industrielle service de développement

BUREAU



ADMINISTRATIVES

RRES ET FORÊTS

DUSTRIE ET DU COMMERCE

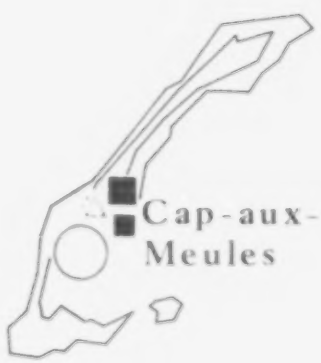
vice de l'économie maritime)

vice de la réfrigération)

vice de la protection)

Direction des pêcheries

rection industrielle service de développement régional)



BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC

différent, qui n'est probablement pas sans lien avec le type de liberté accordé aux autorités locales par la loi. Les pages qui suivent, en évaluant (1), par rapport aux objectifs "rôle moteur" et "coordination", les corporations municipales du territoire-pilote, tentent de préciser ces problèmes.

Les corporations municipales actuelles n'ont pas les moyens financiers, techniques, humains, adaptés aux besoins modernes du développement.

Le revenu des municipalités du territoire est actuellement le plus bas de la province; $22.00 par habitant, dont $41. pour le milieu urbain et $12. pour le milieu rural (2). La proportion

---

(1) Cette évaluation est le résultat d'une recherche effectuée par le B.A.E.Q. sur les corporations municipales. Voir J. Godbout et F. Dansereau, Les corporations municipales du territoire-pilote, B.A.E.Q. 1966. La description qui suit est nécessairement sommaire et globale; pour un examen plus détaillé et nuancé de la situation actuelle, le lecteur est renvoyé à la première partie de ce rapport. Il convient, en particulier de mentionner que l'évaluation présentée ici s'applique surtout aux municipalités rurales; elle exigerait plusieurs précisions pour rendre compte de la situation des quelques agglomérations relativement importantes du territoire-pilote. Toutefois, comme la population d'au-delà de 97% des municipalités de la région est inférieure à 5,000 habitants, cette analyse s'applique à la majorité des municipalités actuelles.

(2) Chiffres cités dans le chapitre III du rapport précité, tirés du Rapport de la Commission d'enquête sur la Fiscalité, Gouvernement du Québec, 1965, tableau XI-9. Ces chiffres comprennent, en plus du territoire-pilote, les comtés de Kamouraska, l'Islet, et une partie du comté de Montmagny.

du revenu provenant d'octrois est en moyenne de 47% en milieu rural, de 13% en milieu urbain (1).

L'équipement technique dont disposent les municipalités est généralement rudimentaire. Il est pratiquement inexistant dans les municipalités rurales, et demeure artisanal dans les municipalités dont la population est inférieure à 4,000 habitants (2).

Enfin, la grande majorité des municipalités rurales n'emploient qu'un secrétaire-trésorier, à temps partiel. Dans les municipalités dont la population est inférieure à 4,000 habitants, le personnel est réduit et concentré dans le secteur des travaux publics. Seules les municipalités dont la population dépasse 15,000 habitants emploient un personnel permanent et responsable dans les secteurs "raffinés" comme les loisirs, bibliothèques, etc.(3). Par ailleurs, aucune formation spéciale n'est prévue pour les officiers municipaux "généralistes", et aucune compétence n'est exigée qui assurerait une qualification minimum des employés dans l'ensemble des municipalités.

Avec de telles ressources techniques, financières et humaines, la majorité des corporations municipales sont incapables de réaliser les infrastructures indispensables au développement; elles peuvent encore moins jouer un rôle dynamique, susciter le développement à l'échelon local. De façon générale, une municipalité dont la population est inférieure à 2,000 habitants ne peut rien réaliser d'important seule; lorsqu'elle dépasse ce seuil, et qu'il lui devient possible de fournir

---

(1) Rapport précité, tableau no. XXIV, chiffres basés sur l'année 1961.

(2) Pour des détails précis concernant l'équipement, voir rapport précité, ch. III.

(3) Rapport précité, tableau XIV.

à la population les services de base, cette tâche est tellement lourde qu'elle y occupe toute son énergie, pendant plusieurs années, si bien qu'elle ne peut pas, pendant cette période, exécuter autre chose de façon efficace (1).

En résumé, la majorité des corporations municipales actuelles ne remplissent pas, ou remplissent mal leur tâche traditionnelle, et ne semblent pas aptes actuellement à jouer un rôle moteur dans le développement, à l'échelon local.

D'ailleurs, certains indices portent à croire que le gouvernement local n'est pas perçu, ni par les élus, ni par la population, comme une institution pouvant jouer ce rôle: l'intérêt des citoyens pour leur gouvernement local atteint son apogée lorsqu'il est question d'augmenter les taxes ou de décider des travaux d'hiver (2), ce qui procure un emploi à une grande partie d'entre eux. Pour le reste, on ne se préoccupe guère des activités du conseil municipal.

Il semble bien que de façon générale, actuellement, l'institution municipale soit considérée comme une institution conservatrice, visant d'abord à "boucler le budget", et à retirer le plus d'octrois possible de l'Etat central. Cette dernière fonction a été amplifiée par les octrois pour les travaux d'hiver, qui transforment les conseils municipaux en véritables agences locales d'assistance-chômage. Cette description du rôle

---

(1) Rapport précité, chapitre V.

(2) Ce phénomène n'a pas été étudié dans les municipalités rurales, de façon précise; il a été observé dans les municipalités d'environ 3,000 habitants; il est pour le moins plausible, d'extrapoler ce phénomène aux municipalités rurales, et de penser qu'il est encore plus accentué dans ces municipalités. Sur ce point, voir rapport précité, chapitre IV.

des conseils municipaux sera précisée plus loin, lorsque les gouvernements locaux seront envisagés en tant qu'instrument de participation.

Par ailleurs, la base territoriale actuelle des corporations municipales est de moins en moins fonctionnelle par rapport au développement, qui se pense et se réalise généralement à une échelle plus vaste. La paroisse constitue encore l'unité géographique de l'ensemble des municipalités rurales. Or, l'unité de base de l'activité économique, la structuration du territoire par les activités économiques débordent largement le cadre paroissial; sur le plan économique, le territoire est structuré, polarisé, à partir du centre de services desservant les agglomérations environnantes. L'échelon local des activités économiques n'est plus la paroisse, ce qui rend l'autorité municipale de plus en plus incapable d'agir de plein pied dans le développement économique, de planifier ses infrastructures et les services dont elle est responsable en fonction du développement économique, et de manière à le promouvoir.

Enfin, les relations qui s'établissent entre l'Etat central et les autorités locales incitent peu ces dernières à remplir cette fonction de promotion du développement. L'objet des relations entre le ministère des Affaires municipales et les corporations municipales est de caractère financier, dans plus de 50% des cas: contrôle financier, autorisation d'emprunter, subventions (1). L'action de ce ministère dans le domaine de la promotion, assistance technique, incitation, est très limitée. On l'a vu déjà, il n'existe aucune politique de formation des élus municipaux, ni des officiers, sauf dans quelques domaines très précis comme la protection contre les incendies et l'évaluation.

---

(1) Tel que compilé à partir d'un échantillon: voir rapport précité, chapitre VI.

Récemment, le ministère a entrepris une action positive d'animation en vue d'encourager les corporations municipales à se fusionner. Même si cette action demeure partielle (1), elle marque peut-être le début d'un nouveau type d'intervention du ministère des Affaires municipales qui viserait à faire des autorités locales des institutions dynamiques capables de jouer un rôle moteur dans le développement à l'échelon local.

Par rapport à l'objectif "coordination", il existe, dans le système de décentralisation québécois, un échelon intermédiaire, les corporations de comté. Sont-elles en mesure d'assumer une certaine coordination, à leur niveau? L'étude de la composition et des pouvoirs des conseils de comté, et l'observation des corporations de comté du territoire montrent que cet échelon intermédiaire, dans son état actuel, est incapable de réaliser une telle coordination.

D'abord, les conseils de comté sont composés uniquement des maires des municipalités rurales. Cette absence, à l'échelon intermédiaire, des centres de service, qui constituent le pôle qui structure l'échelon local, enlève déjà à cet organisme la possibilité de coordonner de façon réaliste les activités des autorités locales.

---

(1) A notre connaissance, il n'existe pas, au ministère des Affaires municipales, d'études sur les critères à utiliser pour créer des unités locales fonctionnelles au Québec; c'est dire qu'il n'existe pas de politique précise de regroupement municipal. C'est pourquoi, actuellement, l'assistance technique du ministère aux municipalités qui désirent se regrouper se réduit à une assistance juridique: explications de la Loi des fusions volontaires (Bill 13, session 1965), conditions légales à remplir pour réaliser la fusion.

De plus, sa juridiction s'étend seulement sur les problèmes communs à plus d'une municipalité rurale. Ce n'est pas un organisme hiérarchiquement supérieur aux corporations locales. Chacun possède sa juridiction propre et les corporations de comté n'exercent aucun contrôle dans les champs d'activité des corporations locales; elles ne constituent donc pas un échelon hiérarchiquement intermédiaire entre les corporations locales et l'Etat central. Si elles ont affaire aux municipalités locales, c'est seulement dans le cas des "ouvrages ou objets (v.g. chemins, ponts, cours d'eau) qui traversent ou séparent, ou sont entre deux municipalités locales, ou partie dans une municipalité locale et partie dans une autre"(1). Le champ d'action où ces corporations peuvent exercer une certaine coordination est donc très restreint par ses pouvoirs.

Enfin, l'observation des conseils de comté actuels permet d'affirmer qu'ils constituent des unités dysfonctionnelles. Les problèmes discutés aux conseils de comté ne se posent à peu près jamais au niveau du comté. Ce sont soit des problèmes locaux, soit des problèmes qui dépassent le comté. Le comté municipal constitue actuellement une division administrative arbitraire. Il n'est pas surprenant alors de constater que les maires utilisent surtout le conseil de comté pour discuter de leurs problèmes locaux, et comme force de pression auprès du gouvernement pour régler les problèmes spécifiques à leurs localités (2).

Même à l'échelon local, et dans le secteur décentralisé, il existe actuellement deux autorités indépendantes, les corporations municipales et les corporations scolaires locales, dont les limites géographiques ne correspondent même

---

(1) Code municipal, introduction, art. 2.

(2) Pour toute cette question des conseils de comté, voir rapport précité, chapitre VII.

pas parfois. Cette situation, en plus de créer un gaspillage d'énergie, rend difficile la coordination pour la solution de problèmes souvent interreliés: transport des écoliers, entretien des chemins d'hiver, loisirs, localisation des maisons d'enseignement, voilà quelques exemples d'activités communes aux deux organismes. La localisation des écoles doit être pensée en fonction du plan d'urbanisme, et l'urbanisme est sous juridiction des corporations municipales. Cette situation, on le voit, rend difficile la coordination dans ce secteur.

Un dernier problème doit être soulevé par rapport à la coordination. Les unités minuscules amènent la nécessité pour réaliser les projets qui ont le moindrement d'envergure d'être réalisés par plusieurs unités. Un nouveau problème de coordination se pose: la collaboration intermunicipale est difficile, complexe par ses longues procédures, son absence de souplesse. Elle est continuellement remise en question par l'esprit de clocher d'un des partenaires qui peut se réveiller à tout moment. C'est pourquoi elle existe très peu, et dans quelques secteurs seulement, comme la protection contre les incendies (1).

c) Les relations entre l'Etat provincial et les corporations municipales

La division actuelle des pouvoirs et des tâches entre les échelons ne favorise pas la coordination. L'esprit qui régit la répartition

---

(1) Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement suggère de transférer aux commissions scolaires régionales les tâches administratives du niveau primaire. Cette proposition maximise la coordination à l'intérieur du secteur, mais laisse entier le problème de la coordination entre la commission scolaire et la corporation municipale.

des tâches entre les échelons tend à l'indépendance de l'Etat central et des unités locales dans leurs secteurs d'activité respectifs (1). C'est dire que le législateur a pensé la délégation des pouvoirs aux municipalités comme une division des secteurs d'activité entre l'Etat central et l'échelon local, chacun étant autonome dans son secteur; l'Etat central se contente d'exercer un contrôle financier, et vérifie aussi l'application de normes techniques dans un nombre réduit de domaines (épuration des eaux, par exemple). Le ministère des Affaires municipales assume aussi le contrôle légal des activités des corporations locales, et, en collaboration avec d'autres ministères, le contrôle matériel dans certains cas précis et très restreints (fonds industriel, voirie). Qu'on ajoute à cette brève énumération l'assistance financière, assistance "ad hoc", imaginée pour l'exécution de certains travaux précis, mais jamais pour favoriser le gouvernement local comme tel, et l'on a déjà complété la contribution de l'Etat central au bon fonctionnement de notre système municipal (2). Pour le reste, chacun est "autonome dans son domaine".

Les conséquences de cette conception de la division des tâches entre l'Etat central et l'échelon local sont nombreuses: tendance de l'Etat central au laisser-faire, à l'irresponsabilité en face du fonctionnement des corporations municipales, ignorance de ce qui se fait dans les municipalités, absence d'information, d'assistance technique, disparités énormes entre les municipalités, impossibilité, enfin, de planifier, de coordonner.

---

(1) Voir rapport précité, chapitres VI et XII.

(2) On vient de voir cependant que le ministère des Affaires municipales tente actuellement un nouveau type d'action, à propos du regroupement municipal.

Cette dernière affirmation appelle des nuances. Cette conception de la décentralisation n'empêche pas la préparation d'un plan et son exécution. Mais elle suppose que ce plan ne couvrira pas les secteurs d'activité des municipalités où elles sont autonomes. C'est dire que ce système ne permet pas l'application d'un plan global touchant tous les secteurs de l'activité sociale et économique (1). La situation actuelle ne permet pas d'impliquer les municipalités dans un processus de planification, et empêche les échelons supérieurs de planifier les secteurs sous juridiction locale (2). La division actuelle des

---

(1) Par exemple, le ministère des Affaires culturelles a réalisé une étude approfondie en vue de planifier la répartition des bibliothèques publiques à travers la province. "Mais les pouvoirs qu'il (le gouvernement provincial) a accordés pour remplir cette tâche au ministère des Affaires culturelles sont nettement insuffisants pour la réaliser, puisqu'ils autorisent seulement une aide aux municipalités qui ont déjà pris l'initiative en ce domaine et laissent le service démuni devant des municipalités inactives sur lesquelles il n'a aucun pouvoir de coercition". (Lajoie-Robichaud, op. cit.).

(2) "C'est une erreur - lorsqu'un développement rapide est l'objectif numéro un - de continuer à faire de "l'autonomie locale" ou de la "protection contre l'ingérence du pouvoir central" le principe qui doit régir les rapports entre le centre et la périphérie. Les collectivités locales pauvres, comme les gens pauvres, ont toutes les chances de devenir plus pauvres encore si on les abandonne à leurs seuls moyens; elles ont besoin d'aide si on veut qu'elles surmontent les obstacles et qu'elles tirent parti de leurs ressources dans l'intérêt général". Nations-Unies, Décentralisation en vue du développement national et local, New-York, 1964, p. 75.

tâches entre les échelons rend donc très difficile la coordination, et elle isole les municipalités des autres centres de décision.

C'est pour cette raison que les relations entre les autorités locales et les fonctionnaires sur le territoire sont pratiquement inexistantes.

Cette absence de structure formelle de communication entre les autorités locales et les agents territoriaux de l'Etat central amène les autorités locales à utiliser des canaux informels de communication lorsque le secteur d'activité de l'agent de l'Etat central a des répercussions importantes sur la population locale (1). Une structure parallèle de communication est ainsi créée, sur la base des partis politiques. Il va sans dire que le type de coordination que permet cette structure est plus adapté à la couleur locale qu'aux exigences de la planification.

d) L'état des institutions consultatives eu égard au double objectif du développement planifié.

C'est par rapport à l'objectif "participation" que l'étude de la consultation est la plus fructueuse; il est toutefois intéressant d'observer la signification de ces institutions, présentement, comme indice supplémentaire de l'acceptation mitigée par l'Etat du rôle moteur et de coordination que suppose son engagement dans le développement planifié. En effet, les comités spécialisés consultatifs, qu'ils soient ou non rattachés à une structure globale de consultation, peuvent être considérés comme des instruments précieux de

---

(1) Ce phénomène a été observé en particulier dans le domaine de la voirie; voir rapport précité, chapitre VI.

planification, en ce sens que si les gouvernements s'associent les groupes intéressés dans les divers domaines où ils veulent être moteur, l'efficacité peut en être augmentée d'autant. Puis, les structures globales, non spécialisées, de consultation peuvent, elles, servir de moyen de coordination des agents privés puisqu'elles comportent un large éventail de groupes représentés.

Au palier local, celui de la municipalité locale, il est assez intéressant de noter que les comités spécialisés, les comissions municipales, ont, dans les secteurs nouveaux, permis aux conseils municipaux de jouer un certain rôle moteur. Par contre, aucune structure globale consultative n'existe, sauf deux très récentes expériences, pour permettre à la municipalité locale de coordonner plus efficacement les initiatives des agents locaux privés (1).

Puis, aux paliers régional et sous-régional (2), même s'il n'existe encore ni institution déconcentrée ni gouvernement régional, les conseils économiques régionaux, surtout évidemment le COEB, ont joué un rôle à l'égard de l'Etat provincial qui préfigure partiellement ce que l'on propose par la suite. Le COEB a en effet produit des études fort intéressantes qu'il avait commandées à des spécialistes. Ces études (3) contribuèrent largement à intéresser l'Etat provincial à intervenir dans la région. D'ailleurs, la détermination

---

(1) Voir ci-haut pour une illustration de la consultation au palier local.

(2) Aucune institution à vocation consultative n'est actuellement régionale: le COEB couvre deux sous-régions, le CREEGIM, une en plus des Iles-de-la Madeleine.

(3) En particulier, études démographiques et sur l'agriculture et les transports.

de la région comme territoire-pilote d'aménagement est due en bonne partie, et c'est une intervention motrice, à l'activité du COEB et de ses homologues gaspésiens à cette époque.

Cependant, à cause de la faiblesse des conseils à rejoindre certains agents importants du développement comme les syndicats ouvriers et agricoles il aurait été extrêmement difficile pour l'Etat, même s'il avait eu une attitude favorable à cet égard, d'entrevoir se servir des conseils, en leur forme actuelle, comme relais important pour coordonner les actions de développement des agents privés. Malgré tout, l'action des conseils régionaux a amorcé l'idée de l'association à l'Etat des groupes socio-économiques (1).

En somme, à cause de vices institutionnels comme l'absence de lieu de décision politique ou administrative au palier régional, de vices internes aux institutions à vocation consultative elles-mêmes, à cause enfin de l'attitude de l'Etat et des gouvernements locaux, ces institutions à vocation consultative ne constituent pas encore pour l'Etat des instruments adéquats dans ses initiatives motrices et ne peuvent pas servir dans leur forme actuelle comme assise de coordination des agents de développement (2).

---

(1) Il faut noter que les conseils économiques du territoire sont actuellement à étudier des transformations structurelles en ce sens.

(2) Pour plus de détails concernant les idées émises ici, voir:

Esquisse du Plan, Cahier X, Cadre institutionnel d'exécution du Plan, B.A.E.Q., 1965.

Dansereau, Francine et Godbout, Jacques, Les corporations municipales du territoire-pilote, section B, chapitre III, Partie I, B.A.E.Q., 1965.

Bourassa, Guy, Les Conseils régionaux du territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

Gagnon, Gabriel, La régionalisation scolaire dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

e) L'information de planification ou l'accessibilité des renseignements

La prévision et la coordination que suppose la notion même de développement planifié nécessitent une accessibilité de l'information, des renseignements que le libéralisme économique ne favorise pas spécialement et que la mentalité et la situation institutionnelle régionales n'encouragent guère. L'Etat s'est jusqu'ici trop souvent fié aux centres privés de décision pour la cueillette et la transmission des données servant à la réglementation et même à la planification (1). C'est donc dire que l'Etat manque actuellement de données pour la planification et ceci d'une double manière. D'abord certains renseignements essentiels n'existent même pas. C'est d'ailleurs ce qui obligea le B.A.E.Q. à effectuer des inventaires, forestier par exemple, tâche qui n'aurait normalement pas dû lui être dévolue. Puis, d'autres renseignements existent mais ne sont pas disponibles soit à cause de la mauvaise volonté de certains centres de décision privés (2), soit encore à cause de l'ignorance de services gouvernementaux: on ne sait souvent pas d'un ministère à l'autre ce que l'on possède comme information. C'est lorsqu'il constata d'ailleurs cette lacune que le COEQ entreprit une étude qui permettrait au moins de savoir ce dont disposent les services gouvernementaux en fait de renseignements de tous ordres (3).

---

(1) L'exemple des plans privés d'aménagement forestier en est une illustration probante.

(2) Un groupe de centres de décision privés a refusé carrément de fournir des renseignements au B.A.E.Q.

(3) COEQ, Inventaire et classification de l'information statistique au Québec, première partie, Québec, novembre 1963.

Pour une région comme le territoire-pilote, cette situation se trouve amplifiée. Puisqu'il n'existe pas de lieu régional de décision politique ou administrative, on l'a expliqué antérieurement, les seuls moyens d'obtenir l'information de planification sont d'abord la bonne volonté des centres de décision qui peuvent fournir les renseignements directement au planificateur ou permettre à leurs représentants sur les organes consultatifs d'en utiliser certains; ensuite, évidemment les statistiques gouvernementales. Or, cette bonne volonté n'existe pas toujours. Puis, les divisions statistiques ne correspondent pas assez souvent aux espaces-plans (1).

Enfin, la mentalité de concurrence entre les localités est un obstacle de plus dans le territoire à la diffusion libre des renseignements.

Bref, la collaboration que certains gouvernements ou régions ont réussi à obtenir des centres privés de décision en vue de la planification (2) ne semble pas assurée encore au Québec. Et le territoire-pilote est victime de cet état de choses à un degré encore plus grand, ce qui rend, entre autres facteurs, le développement planifié difficile (3).

---

(1) Québec et Ottawa tentent actuellement de corriger cette lacune.

(2) Le travail des représentants d'entreprises au sein des commissions préparatoires du Plan français dénote une attitude toute différente de celle qu'on vient de décrire.

(3) Bien qu'aucune étude systématique n'ait été entreprise ici de ce phénomène, l'expérience du B.A.E.Q. tend à prouver que ces faits augmentent la difficulté du traitement de l'information en vue de la planification.

f) L'animation

La nouvelle forme d'intervention administrative, ou cette nouvelle attitude des administrations à l'égard des publics qui consiste à aller "porter la loi", au lieu d'attendre qu'on vienne la réclamer, forme qu'on a qualifiée d'animation, en introduction générale, existe-t-elle dans le territoire-pilote?

On peut dire que, de façon générale, cette attitude, à cause de facteurs nombreux (1), n'est pas assez répandue. Pourtant certains exemples tendent à démontrer qu'une transformation en ce sens n'est pas si lointaine.

Lors de l'effort de régionalisation scolaire, et malgré les erreurs normales en un champ nouveau, les "conseillers en organisation scolaire", ont eu cette attitude nouvelle: ils ont aidé les responsables locaux de l'éducation à réaliser, rapidement, cette régionalisation scolaire (2).

En agriculture, le "service d'extension" a tenté de jouer ces rôles nouveaux mais il s'est graduellement appauvri devant le fardeau de tâches attribuées aux agronomes (3).

Le ministère de la Famille et du Bien-Etre a pour sa part amorcé, dans une communauté très désorganisée de la Gaspésie, un programme spécial de rénovation, où il prévoit utiliser des animateurs.

---

(1) Lemieux, Vincent et Leclerc, Yves, L'administration provinciale dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

(2) Gagnon, Gabriel, La régionalisation scolaire dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

(3) Lemieux, Vincent et Leclerc, Yves, op. cit.

Pour sa part, le B.A.E.Q., lors de la campagne 1964-65 d'extension scolaire a démontré l'efficacité que peut avoir cette nouvelle attitude administrative. A cause de l'animation sociale, donc des animateurs et de la population animée, il y eut dans le territoire-pilote presque 10 fois plus de classes d'adultes que dans tout le reste de la province ensemble (1).

Certes, il reste beaucoup à faire pour généraliser cette attitude et ces méthodes mais on ne peut dire qu'elles sont ignorées de tous les fonctionnaires et de toutes les administrations.

2- Le cadre institutionnel ne permet qu'une faible participation

Il s'agit d'examiner dans cette section les institutions du territoire face à l'exigence de participation qui est une dimension importante du développement planifié. On emploi ici le mot participation dans un sens qui se rapproche beaucoup de celui utilisé en général par les spécialistes internationaux de la décentralisation (2). Ici,

---

(1) Roland Charbonneau et Louis Savard, Rétrospective et perspective sur l'enseignement aux adultes dans le territoire-pilote d'aménagement, B.A.E.Q., 1965.

(2) "On utilise ici le mot "participation" dans un sens très large pour parler du rôle que le grand public, par opposition aux agents nommés par le gouvernement et en particulier aux fonctionnaires, remplit en exerçant une influence sur l'action des autorités ou en pourvoyant directement aux besoins de la collectivité. Il peut y avoir participation à n'importe quel niveau depuis le village jusqu'au

cependant, il s'agit d'une région, donc d'un public régional et d'institutions régionales. On distinguera donc la participation de l'institution au processus général de développement et la participation de la population dans le cadre de cette institution. Chaque élément du cadre institutionnel devra donc être étudié dans cette double perspective.

On parlera donc d'une véritable participation institutionnelle non seulement dans la mesure où une institution régionale ou locale a plus de pouvoir, mais aussi dans la mesure où la participation interne à cette institution est satisfaisante et sans discrimination. Ainsi, une municipalité, même si elle comporte une série impressionnante de commissions municipales, réalisera moins l'objectif de participation institutionnelle qu'une autre qui comporterait autant de commissions mais qui aurait en plus des pouvoirs supplémentaires. En conséquence, on examinera les institutions consultatives non seulement du côté de leur représentativité mais encore du point de vue des appels effectifs qui lui sont faits de participer aux décisions gouvernementales. De plus, on doit distinguer dans la participation, la participation décisionnelle et la participation consultative. Par participation décisionnelle, on entend le pouvoir accordé à une institution régionale ou locale de réglementer, donc d'obliger légalement les tiers par ses actes. La municipalité

(suite de la note (2) de la page précédente).
pays pris dans son ensemble. Cette participation peut n'être que consultative, comme dans le cas où un ministre, un gouverneur de province ou un directeur d'hôpital est assisté d'un comité consultatif; elle peut comporter un pouvoir de décision, comme dans le cas des organes délibérantes d'autorités locales". Nations-Unies, Décentralisation en vue du développement national et local, New-York, 1964, p. 35.

a un pouvoir de réglementation donc participe de façon décisionnelle, pouvoir que n'a pas une commission municipale consultative.

Par participation consultative, on entend ce fait qui découle de l'association, aux appareils étatiques, législatifs et administratifs, des publics touchés par les activités de l'Etat. De plus, pour qu'il y ait participation consultative efficace, cette association des publics et de l'Etat doit revêtir une forme institutionnalisée, c'est-à-dire que les rencontres doivent avoir lieu à des périodes prédéterminées ou du moins dont la fréquence est relativement régulière, entre l'Etat, à ses divers paliers, et des corps dont les structures et le fonctionnement ont une allure permanente et fonctionnelle à cette fin. Aussi, on ne considère pas ici comme suffisant pour être qualifié de participation consultative, le fait pour l'Etat de recevoir de temps à autres, des corps intermédiaires pour écouter leurs mémoires. De même, le mode de consultation que revêt la Commission Royale d'Enquête ou autre, n'apparaît pas assez régulier pour être qualifié de véritable participation consultative. Une autre forme d'association de l'Etat avec les citoyens, constituée par les comités d'experts choisis même à l'extérieur des structures politiques et administratives, ne peut pas, dans l'optique des propositions de ce chapitre, exprimer la notion de participation consultative. En effet, cette forme d'association n'a pas recours aux groupes; aussi, si elle peut être appelée consultative, c'est plutôt une consultation technique qu'une participation consultative représentative des publics.

La perspective de cette section, et d'ailleurs du chapitre, est donc axée sur la participation institutionnelle ou institutionnalisée. Pourtant, cette participation institutionnelle est elle-même tributaire d'une participation plus large, sociale, économique, etc. Comme ces types de participation ont été examinés ailleurs dans le Plan, on y reférera souvent par la suite en supposant cependant qu'il s'agit dans le présent chapitre de cette partie de la participation politique qui se retrouve au sein des institutions déconcentrées et

décentralisées, de même que dans les institutions consultatives.

a) L'administration gouvernementale

On a déjà souligné que des structures territoriales adéquates devaient constituer un moyen pour l'Etat de mieux tenir compte des aspirations des administrés dans la prise des décisions gouvernementales. Il faut donc se demander comment les administrés interviennent pour faire connaître leurs aspirations et s'assurer qu'on en tiendra compte, autrement dit de quelle façon ils participent à la prise des décisions.

Dans le présent contexte de quasi-absence de pouvoir des structures administratives territoriales, il n'y a pas de relations structurées entre la population régionale et les agents de l'Etat: ceux-ci ne sentent pas le besoin de consulter la population et cette dernière ne trouve pas chez les agents territoriaux des interlocuteurs valables. Faut-il, de là, conclure à une absence de contact entre l'Etat et les administrés de la région? Non, il existe en fait des mécanismes de communication et d'influence pour rapprocher l'Etat (1): des forces qu'on peut qualifier de "politiques" (ramifications locales et régionales des partis, associations influentes telles les Chambres de Commerce, l'U.C.C., élus locaux, clergé) interviennent auprès de l'Etat central pour infléchir les politiques et pratiques administratives dans le sens des volontés qu'elles représentent.

Les interventions ont d'abord lieu au niveau de la détermination des mesures politiques.

---

(1) Les observations qui suivent sont un résumé très bref de l'analyse de Vincent Lemieux et Yves Leclerc (op. cit.) qui explique la logique de ces types de relations entre l'Etat et le milieu social et en décrit les modalités en détail.

Etant donné la situation de sous-développement relatif de la région et la dépendance qui s'ensuit par rapport aux décisions de l'Etat, les forces qui ont à satisfaire une "clientèle" font des pressions pour l'obtention de biens immédiats et facilement visibles (1). L'Etat, qui a besoin de l'appui de ces forces, est ainsi amené à privilégier ce genre d'activité au détriment des tâches d'animation, d'assistance technique.

Il y a aussi intervention au niveau de l'administration des mesures: dans l'allocation des budgets par territoire, dans la détermination des travaux qui seront exécutés, dans le choix des exécutants (contracteurs et main-d'oeuvre) (2), les décisions ont souvent tendance à se prendre, au centre, en regard plutôt d'intérêts à satisfaire que des évaluations et avis soumis par les fonctionnaires régionaux.

Ce mode particulier de participation des administrés a des conséquences pour le fonctionnement de l'administration territoriale: d'une part, le fonctionnaire voit son autorité encore diminuée et, d'autre part, il est incité à l'inaction dans bien des cas (3). Mais, plus globalement

---

(1) Biens, travaux, emplois, subventions et primes par opposition à des services techniques, conseils.

(2) Pour ne donner qu'un exemple, on peut mentionner que le député participe à la préparation des programmes annuels de voirie, des travaux d'aménagement de ferme, de reboisement.

(3) Ainsi, dans des situations délicates où le placent ses tâches de contrôle (v.g. vis-à-vis d'un contracteur ou d'un employé choisi par le parti au pouvoir et qui ne donne pas satisfaction), le fonctionnaire aura tendance à laisser courir les choses, à attendre une "couverture" de ses supérieurs.

encore, il semble bien qu'un Etat dont les moyens de connaissance des volontés et besoins régionaux se réduisent aux pressions exercées par une minorité agissant dans les coulisses, peut difficilement assumer le rôle moteur qui lui revient dans le développement planifié, avec ce que ce rôle comporte d'exigences du point de vue des méthodes démocratiques de fonctionnement.

b) Le secteur décentralisé

Pour le secteur décentralisé, les caractéristiques suivantes de la participation sont surtout évidentes dans les municipalités rurales. Les quelques agglomérations relativement importantes du territoire révèlent certains comportements qui tendent à faire éclater les mécanismes traditionnels de participation aux décisions. Ces phénomènes seront notés au passage, mais l'ensemble des considérations qui suivent s'applique surtout aux municipalités rurales.

Il faut aussi ajouter, en guise de remarque préliminaire, que la situation décrite dans ces pages est actuellement en voie de transformation, sous l'effet de multiples facteurs qui rendent de plus en plus dysfonctionnelle cette structure traditionnelle: amélioration des voies de communications, mass média, commissions scolaires régionales, fusions probables des municipalités, etc. On ne peut douter que tous ces facteurs feront bientôt éclater les solidarités locales et provoqueront l'émergence de nouvelles élites. Malgré cette tendance, les phénomènes décrits ici n'en conservent pas moins leur actualité, le danger est grand de minimiser leur importance dans une région marginale comme le territoire-pilote. Les traits suivants des gouvernements locaux dans le territoire-pilote montrent comment se caractérise la participation dans la structure décentralisée.

On note d'abord une fixation de la structure municipale sur la petite communauté, fondée sur la paroisse, et non pas sur des nouvelles solidarités qui naissent des relations de plus

en plus fréquentes et variées entre la petite agglomération et son centre de services (1). Le type de relation qui s'établit entre la petite agglomération et son centre de services est de plus en plus analogue aux relations existant dans une zone urbanisée, entre le quartier d'habitations et le centre commercial. Les solutions valables aux problèmes d'envergure seront nécessairement le résultat de décisions qui tiendront compte de l'ensemble du territoire structuré par le centre de services. Cette constatation ne nie pas le fait que les différents regroupements d'habitations, au sein d'un tel territoire, possèdent aussi leurs problèmes spécifiques, dont la structure municipale devrait rendre compte. L'aspect particulièrement dysfonctionnel de la situation actuelle réside dans le fait de fonder sur certains groupements d'habitations le principal échelon décentralisé d'exécution et de réglementation. C'est cette hypertrophie de la paroisse dans la structure du gouvernement local qui constitue une fixation sur des solidarités traditionnelles et prend pour acquis que le centre de la paroisse, avec son église et son marchand général, remplit encore les fonctions qui ont été, en fait, progressivement transférées au centre de services. Cette fixation prive les autorités locales de moyens d'action adaptés aux pouvoirs qui leur sont délégués, comme on l'a vu déjà, et rend ainsi bien faible la diffusion réelle du pouvoir de décision aux organes décentralisés de la région.

Cette structure dysfonctionnelle est souvent maintenue par une élite locale traditionnelle, dont le principal critère d'accès aux postes municipaux est l'activité partisane. Cette élite a tout intérêt à maintenir cette structure; cet intérêt est parfois économique (commerçant local, etc.), mais il repose aussi sur le fait que sa clientèle, la source de son pouvoir et la base

---

(1) Sur ce point, voir rapport précité, chapitre II.

de son opération sont fondées sur la petite communauté. Une structure nouvelle qui mettrait en question l'importance actuelle de cette petite communauté rendrait, par la même occasion, cette élite dysfonctionnelle ou, du moins, l'obligerait à repenser son action dans un cadre nouveau.

Quelle est la fonction de cette élite élue au conseil municipal? A cause de son absence effective de pouvoirs et de moyens pour solutionner les problèmes de la communauté, son rôle se réduit souvent à faire des pressions auprès des centres de décision pour obtenir le plus de biens politiques pour la communauté. "Leur magistrature est toute en démarche" (1) auprès de l'Etat central, souvent pas le canal des partis politiques. C'est pourquoi d'ailleurs, il est important que les élus locaux soient de la même allégeance partisane que les élus provinciaux; c'est pourquoi aussi l'activité partisane peut devenir un critère important de sélection des élus municipaux.

Dans un tel contexte, on devine que la participation interne au gouvernement local est très faible (2). Pour la majorité de la population, la corporation municipale ne répond plus à ses besoins, ne correspond plus à ses intérêts. Des nombreux mécanismes de participation prévus par la loi, très peu sont utilisés. Le choix des

---

(1) Club J. Moulin, L'Etat et le citoyen, Paris, Edition du Seuil, 1961, p. 286. Les auteurs décrivant les élus municipaux français, ajoutent: "On ne demande pas à un maire de savoir administrer sa commune, mais d'être habile à s'entremettre auprès des autorités plus ou moins occultes qui disposent des subsides et des priorités". Dans quelle mesure cette description s'applique-t-elle aux maires des municipalités rurales du Québec?

(2) Surce point, voir rapport précité, chapitre IV.

élus se fait souvent par acclamation, et la participation est réduite ici aux organisations locales des partis politiques. L'assistance aux assemblées est faible, parfois nulle.

Toutefois, un certain intérêt demeure, dans la mesure même de la dépendance de la population vis-à-vis des centres de décision que les élus locaux peuvent influencer. Cette dépendance, accrue par le bas niveau de vie et le taux élevé de chômage, se manifeste par l'intérêt que prend la population aux octrois pour les travaux d'hiver, qui fait du gouvernement un agent local d'assistance chômage. La participation maximum aux assemblées municipales est enregistrée lors des assemblées qui traitent des "travaux d'hiver", on l'a vu. Cette dépendance constitue un frein de plus à l'émergence d'une conscience et de solidarités supra-communautaires et régionales. Il faut toutefois souligner, dans les villes, la participation continue d'une association comme la Chambre de Commerce aux affaires municipales. De plus, l'importance de l'organisation partisane semble diminuer, sans disparaître, à mesure qu'une municipalité grandit. Enfin, un nouveau mécanisme de participation consultative, les commissions municipales, devient de plus en plus utilisé dans les villes et les centres de services importants. Ce nouveau mécanisme semble donner naissance à la participation active d'une nouvelle catégorie de citoyens aux affaires de la municipalité (1). Il a été constaté que cette nouvelle formule est efficace et introduit un certain dynamisme dans l'organisation municipale. Dans sa formule actuelle, les critères de représentativité laissent toutefois à désirer: seuls les "professionnels" et les commerçants y sont adéquatement représentés.

Ces quelques exemples ne modifient cependant pas profondément l'état général des

---

(1) Sur ce point, voir rapport précité, chapitre III et IV.

corporations municipales envisagées comme instrument de participation et qu'on peut qualifier globalement, en terminant, de la façon suivante: faible pouvoir d'une institution qui se veut diffusion du pouvoir politique, participation de type "groupe de pression" dans une institution qui se veut la base locale de la participation de la population à l'administration publique et aux activités de réglementation.

c) Certaines institutions à vocation consultative

On a vu plus haut que certaines institutions du territoire à vocation consultative peuvent difficilement aider l'Etat dans son rôle de responsable du développement planifié, tant dans son rôle moteur que dans son rôle de coordination. C'est cependant du point de vue de la participation que se révèlent les plus graves lacunes de ces institutions sans compter que leur fonction dans le développement planifié avec participation est surtout primordiale pour l'aspect participation. Or, la participation consultative est, avec la participation au moyen des institutions décentralisées, l'une des assises de l'association de la population à la planification. Avant que le processus de planification soit amorcé, les organisations politiques partisanes ont pu permettre une certaine forme de participation consultative. Cependant, dans le processus de planification, les institutions nécessaires à la concrétisation de cette participation consultative doivent pourtant répondre à deux exigences fondamentales: la représentativité et une structure permettant vraiment à ces institutions de contribuer efficacement aux décisions prises par l'Etat à tous ses échelons (1).

---

(1) Comme on l'a souligné en introduction générale de ce chapitre, on se concentre ici sur les décisions étatiques. Il est évident (les autres chapitres en témoignent) que cette nécessité de participation est tout aussi essentielle pour les organismes privés: coopératives, associations, entreprises, etc.

La représentativité suppose que les participants aux institutions émanent de groupes territoriaux et fonctionnels (sectoriels) eux-mêmes représentatifs (1). De son côté, la structure de ces organismes en plus de permettre l'expression de volontés représentatives doit de plus être assez souple pour agir au moyen de groupes spécialisés par champs d'étude ou problèmes en concordance avec les exigences périodiques des institutions politiques "consultantes" et doit aussi permettre une intégration aux volontés représentatives.

C'est du point de vue de la première exigence que l'on va maintenant examiner les institutions du territoire que l'on peut déjà considérer comme ayant des possibilités d'assumer éventuellement, en se transformant, ce rôle de consultation.

- Echelon local actuel

A ce palier, les seules institutions à caractère consultatif qui aient des relations avec des institutions législatives sont les commissions municipales actuelles. Or, environ 90% des municipalités ne disposent pas de telles commissions. C'est donc dire déjà que la majorité de la population du territoire ne dispose pas, au palier local, d'institutions de consultation (2).

---

(1) Esquisse du Plan, Cahier 10, Exécution du Plan, cadre institutionnel, p. 62 et suivantes.

(2) Certes, la formation par le B.A.E.Q. de comités locaux d'aménagement dans la presque totalité des municipalités actuelles a permis aux communautés locales de participer d'assez loin cependant à la consultation mise en place pour l'élaboration du plan régional de développement. Pourtant ce n'est que dans de rares cas que ces comités sont entrés en liaison horizontale avec les institutions municipales. D'autant moins, d'ailleurs, dans les villes où existaient déjà des commissions municipales.

Toutefois, ces commissions bien que dominées par les élites professionnelles et commerçantes, groupées surtout dans les Chambres de Commerce, ont permis la participation de nouvelles élites techniques. On ne peut certes pas blâmer ces commissions d'ignorer le syndicalisme agricole vu que nos lois municipales fondamentales ont dissocié le rural et l'urbain et que ces commissions ont des juridictions ne dépassant évidemment pas celles de la municipalité qui leur donne naissance. La même excuse ne vaut cependant pas pour expliquer l'absence quasi-totale du syndicalisme ouvrier et d'employés sur ces commissions. En dépit du fait que ce syndicalisme ne soit pas encore très développé et soit peu politisé, l'attitude de la bourgeoisie d'affaires et professionnelle qui domine les institutions municipales (donc les commissions), explique en partie l'absence du syndicalisme. Cette élite a de la difficulté à admettre que ces groupes, dont l'émergence risque de faire éclater le communautarisme, participent à la direction de la communauté.

- Les échelons supérieurs: sous-régional et régional

On ne retiendra ici que le COEB et le CREEGIM, situés à un palier supra-local mais non encore régional. Le CREEGIM ne couvre en effet qu'une des trois sous-régions décelées par le B.A.E.Q. alors que le COEB rayonne sur deux d'entre elles.

Vu l'absence d'institutions de consultation généralisées à des niveaux inférieurs, les conseils régionaux ont dû pour assurer une représentation territoriale, faire appel aux institutions de réglementation décentralisées, villes municipalités locales et de comté, ce qui contribue à maintenir une confusion entre la consultation et le législatif (1). Pour ce qui est de la

---

(1) Voir l'Esquisse du Plan, cahier 10, pages 41 et suivantes surtout.

représentativité fonctionnelle ou sectorielle, on voit que le syndicalisme agricole et ouvrier ont de sévères griefs à l'égard des conseils. Pourtant, comme dans le cas des commissions municipales, c'est peut-être plus une absence de perspective cohérente sur le développement et une peur de l'engagement politique que les réticences des élites traditionnelles qui ont empêché le syndicalisme de participer à ces institutions. Il semble que les transformations en préparation à ce titre seront une amélioration notable.

- Les groupes devront fonder la représentativité fonctionnelle

Si l'on souhaite que les institutions consultatives participent efficacement au développement, il faut que les corps intermédiaires représentant des agents de développement soient capables de se faire valoir sérieusement au sein de ces institutions.

Avec leurs mauvaises juridictions territoriales et leur peu d'habitude à la participation socio-politique, les associations encadrant les groupes socio-économiques ne sont pas très prêts à jouer le rôle qu'on attendait d'eux (1).

Pour pouvoir donc participer efficacement à la consultation, les milieux agricoles, ouvriers, et en général les classes ne faisant pas partie de l'élite actuelle, en plus de la politisation minimale nécessaire, ont un sérieux travail à faire pour s'organiser en des associations aux objectifs précis et aux structures permettant un travail efficace au sein des institutions de consultation.

---

(1) Les Chambres de Commerce font exception justement parce qu'elles ont tenté de représenter presque tous les groupes.

Pour conclure, on peut dire que la région manifeste des possibilités intéressantes en vue de la formation d'institutions consultatives pouvant seconder de façon suffisante les institutions déconcentrées et décentralisées éventuelles. Il reste cependant un travail énorme à faire aux paliers local et régional de même qu'au sein même de groupes appelés à faire vivre cette participation consultative.

d) L'information régionale

L'état de la participation dans la société régionale peut être caractérisé par un certain nombre de décalages par rapport à la société québécoise; ce qui se définit usuellement par le terme de sous-développement économique implique un sous-développement social. Le rôle de l'information régionale contribue plutôt à cristalliser cette situation qu'à constituer un élément moteur ou dynamique de l'évolution de la société régionale. Cette description vise à trouver une ouverture qui permettrait aux diffuseurs régionaux de jouer un tel rôle.

Si la participation sociale est principalement caractérisée par une faible différenciation fonctionnelle des élites, et par la persistance de solidarités locales (ce qui contribue à mettre en concurrence les localités) plutôt que de classes ou de groupes d'intérêt, l'information, pour sa part, est aussi axée sur le local et la structure familiale qui en constitue le groupe le plus important. Si l'on remarque par ailleurs que la population peut difficilement financer les administrations locales, autrement dit, participer aux affaires publiques, il ne reste plus qu'à constater la prédominance d'une participation sociale de loisirs, de divertissement, de sport. Le diffuseur véhicule les nouvelles concernant les évènements du jour, consacre peu de son espace ou de son temps aux émissions éducatives ou de véritable information (1).

---

(1) Deguise, J., Les médiums d'information dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1965.

La publicité qu'il véhicule contribue à exagérer l'importance de la consommation par rapport à la production ou la participation (1).

Pourtant, parce qu'ils disposaient de matériel fourni par le B.A.E.Q. et parce que la base de la participation aux comités formés par le B.A.E.Q. était les associations dont s'occupent habituellement les médiums, il leur a été possible de s'engager, et ils l'ont fait, dans la diffusion d'une information d'opinions publiques touchant l'élaboration du Plan régional. Même si cette information était encore colorée des limites décrites ci-haut, elle a cependant servi à habituer graduellement les médiums à diffuser de l'information "politique" ou institutionnelle.

Un exemple de ce rôle de l'information à l'égard des institutions régionales s'est produit au cours de l'opération 55. Il est dommage que l'attrait de ces institutions en terme de sources d'information n'ait été vraiment fort qu'au moment

---

(1) La création du B.A.E.Q. et son utilisation de mécanismes d'animation sociale définissaient une situation impliquant des modifications dans la société régionale. La nécessité d'associer les élites régionales et la population à ce processus de transformation, par le truchement d'une information d'un type nouveau n'a pu trouver dans l'information régionale un support adéquat. Non pas faute d'esprit de collaboration, puisque cette information répondait à un besoin réel, mais tout simplement parce qu'aucun journal, aucun télédiffuseur ne disposait d'un service d'information adéquat ou encore ne pouvait rejoindre toutes les localités impliquées. De fait, le B.A.E.Q. devait remédier à cette lacune en organisant son propre service d'information et de vulgarisation. Voir aussi Morency, M.-A. et Côté, M., Structures de la participation sociale dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

où il s'agissait de découvrir la localisation des édifices et le système de représentation. Le fonctionnement des institutions reste beaucoup plus obscur, alors que c'est ce fonctionnement qui devrait constituer le point d'information véritable.

Donc, dans l'ensemble, il est possible d'affirmer que l'information régionale peut difficilement dans son état actuel, favoriser l'émergence d'une opinion publique diversifiée (en termes de production, d'élites de producteurs) étant donné l'importance accordée au divertissement, à la publicité de consommation. D'autre part, l'absence de centres de décision régionaux (seules les commissions scolaires régionales pourraient fournir matière à information à un niveau supra-local) constitue un facteur décisif de l'impossibilité, pour les médiums d'information, de contribuer efficacement à l'émergence d'une conscience régionale de développement.

e) L'animation

Les études sur la participation sociale effectuées par le B.A.E.Q. font état des décalages d'information existant entre les responsables ou les leaders, et les membres des organisations locales et régionales. Cela est vrai, habituellement, pour tout mouvement volontaire; plus encore il faut relier ce phénomène au processus qui confirme la dominance d'un petit groupe dans la conduitedes affaires communes. Ce fameux mot que les élites locales connaissent bien "c'est toujours les mêmes" désigne bien ce que la science politique appelle oligarchie; ou ce que la sociologie appelle l'élite. Cette situation traduit justement l'absence de mécanismes internes (aux associations, aux communautés locales), destinés à accroître les communications entre les responsables et les membres. Cette situation traduit aussi, bien souvent, le peu de différence qu'il y a entre un simple membre d'une organisation et un non-membre. Leur

degré d'information est à peu près le même (1). Il existe donc une disparité qui peut se traduire par une réaction de la part des membres, ou de la part de la population, à l'égard des politiques élaborées par les élites. En oubliant d'informer, le leader crée une situation de dépendance pour les membres de son organisation. Dans l'état actuel de la participation, la possession de certaines informations apparaît comme un privilège; il devient alors difficile, pour un leader, de mobiliser les efforts du membership, ou de ses concitoyens, puisque ceux-ci éprouvent de la difficulté à le comprendre, le considèrent peu à peu comme un privilégié aux dons inaccessibles ou encore comme le défenseur d'idées peu connues. C'est ici que les techniques de l'animation pourraient entrer en jeu. En effet, si les leaders actuels, malgré leur petit nombre, étaient techniquement capables de rétablir cette communication qui existait auparavant entre élite et population, d'une façon adaptée cependant à une société plus évoluée, une des sources de la ligne de démarcation tendrait à s'amenuiser.

Pourtant, il faudrait encore utiliser les techniques de l'animation pour décharger les élites actuelles d'un fardeau qu'elles trouvent trop lourd en permettant l'émergence d'élites nouvelles. En effet, la sélection qui s'opère, pour la désignation des responsables reste très souvent basée sur des critères de succès économiques, sur le degré d'instruction, sur une longue résidence dans la localité, sur une grande connaissance des "affaires locales" (2). Tous ces facteurs contribuent à fractionner la population en deux groupes:

---

(1) Ce fait caractérise aussi, en 1965, les comités locaux formés par le B.A.E.Q.; à ce moment, la formation d'animateurs bénévoles n'a pas encore été l'objet d'un effort particulier, et l'on observe peu de différence entre un simple membre et un non-membre. Morency-Côté, op.cit.

(2) Morency, M.-A. et Côté, M., op. cit.

d'une part, une élite de producteurs associés sur une base locale (soit dans les Chambres de Commerce, soit dans l'U.C.C.) et très active dans la plupart des mouvements volontaires et les institutions décentralisées (conseil municipal et commission scolaire); d'autre part, une population, dont l'organisation est axée sur l'unité familiale, plus intéressée à consommer qu'à participer aux décisions collectives.

Bref, l'animation sociale réduirait sans aucun doute les difficultés de communication de l'élite et favoriserait sa diversification, base d'une participation accrue; de plus, l'utilisation plus courante de l'animation contribuerait à la faire accepter comme normale, et non pas comme une méthode d'urgence importée.

3- Etape importante franchie par la région: le B.A.E.Q.

La formation de conseils économiques régionaux, leurs activités et surtout l'obtention par eux, pour la région, d'un traitement privilégié face au développement régional, par la création du B.A.E.Q., constituent certes les premiers actes concrets en vue de la mise sur pied d'un cadre cohérent d'action pour les centres de décision en vue du développement planifié avec participation.

Au moment où le COEB, appuyé par les promoteurs du CREEGIM alors en formation, obtenait de l'ARDA la formation du B.A.E.Q. et les fonds nécessaires pour lui assurer les moyens d'exécuter un mandat important, il est bien évident que l'évolution qui s'annonçait ainsi n'était pas vue clairement par tous les membres de ces conseils.

Pourtant, dès le départ, l'attitude du B.A.E.Q. à l'égard du développement du territoire trancha certainement avec les traditions gouvernementales connues jusqu'ici au Québec. Par l'ampleur même des études entreprises, le B.A.E.Q. entendait délaisser la recherche de solutions partielles pour

s'orienter résolument vers une vue globale du développement pour la région qui lui était confiée. Bien plus, il réalisa rapidement que, tout en effectuant ses études, les circonstances le forçaient déjà à se muer insensiblement en une institution régionale motrice, coordonnatrice et participationiste.

Certes le B.A.E.Q. n'a pas, du jour au lendemain, initié des projets importants. Pourtant, de nombreuses initiatives n'auraient pas vu le jour ou n'auraient pas l'ampleur qu'elles ont eue, n'eut été le B.A.E.Q. La consolidation des usines laitières et la campagne d'extension scolaire de 1964-65 en sont des exemples (1). Ce rôle moteur qui doit être dévolu à l'appareil étatique dans le développement, le B.A.E.Q. en a donné, pour une région marginale, un avant-goût qui a surpris ceux qu'il n'a pas effrayés.

De plus, les centres de décision privés et publics du territoire-pilote se sont graduellement habitués, sans pression aucune, sentant sans doute la nécessité de coordonner l'activité gouvernementale régionalement, à faire recommander par le B.A.E.Q. leurs demandes à l'Etat. Bien sûr, on est souvent passé outre. L'on peut pourtant affirmer qu'à l'heure actuelle, la preuve est faite pour plusieurs centres de décision du territoire que la coordination par un appareil régional étatique est une nécessité sans conteste.

Le B.A.E.Q. en plus de ces rôles de moteur et de coordonnateur, et plus rapidement d'ailleurs, a entrepris de susciter une participation des agents de développement qui soit plus large que celle amorcée par les conseils régionaux. Dès les débuts, il eut son service d'animation sociale.

---

(1) Cette campagne a ramené sur les bancs de l'école, pendant 5 mois, au moins, 10% de la force travail de la région. Le taux pour le reste de la province était inférieur à 1%.

Même si cet effort a effrayé autant qu'enthousiasmé, il reste qu'il permit l'éclosion d'une conscience régionale de développement préparée par les conseils régionaux, conscience régionale qui peut désormais s'appuyer sur une quantité non négligeable de personnel qu'ont formé les divers "comités et sous-comités d'aménagement", de même que le Centre d'étude en développement régional (1).

En somme, cette conception du rôle régional du cadre institutionnel, moteur, coordonnateur et participationiste par le moyen d'un Plan global que l'on propose ici, c'est l'expérience vécue au B.A.E.Q. qui l'a dictée.

Conclusion

Le territoire-pilote n'est probablement pas plus mal doté institutionnellement que les autres parties de la province. Il ne semble pas que l'administration territoriale du Québec, si l'on excepte certaines expériences partielles, soit ailleurs plus rationnelle. Les municipalités ne sont pas en voie de se transformer plus rapidement ailleurs. Le COEB fut le premier conseil économique régional et le CREEGIM un des premiers, et leur structure est une des meilleures de la province. L'information est sans doute moins favorisée qu'à Montréal et Québec mais elle n'a pas grand chose à envier aux autres régions périphériques à première vue. L'effort d'animation a été supérieur ici. Pourtant, l'application du Plan global de développement avec participation va nécessiter un effort particulier et rapide de cette région-plan que deviendra le territoire-pilote.

---

(1) Stages d'études dirigés par le B.A.E.Q. à l'Institut Coopératif Desjardins, Lévis.

L'état des institutions déconcentrées - si tant est qu'on puisse parler de déconcentration - des municipalités, de la consultation et de la participation en général, de même que l'allure de l'information vont dicter des politiques spécifiques, sans compter que le passage rapide de l'état actuel à ce qui est proposé pour le court et le long terme suppose un traitement particulier. Aussi, avant d'aborder la programmation des recommandations, la sous-section suivante voudrait-elle présenter ces politiques.

B- LES POLITIQUES

Par rapport aux exigences fondamentales du projet de développement planifié avec participation, la problématique institutionnelle appliquée au territoire-pilote a permis de découvrir une série de problèmes reliés qui mettent en lumière les lacunes institutionnelles de ce territoire. Les politiques contenues en cette sous-section veulent justement présenter les grandes orientations qui fonderont les actions précises à entreprendre, lesquelles seront discutées à la section suivante.

Pour répondre aux lacunes de l'administration gouvernementale dans le territoire, il sera proposé une politique de déconcentration pour l'administration provinciale. Pour permettre la participation décisionnelle de la région au développement planifié, il sera proposé une politique de décentralisation réelle, à l'égard des municipalités, surtout locales pour le moment.

Cette participation décisionnelle sera complétée et acquerra sa teinte de développement grâce surtout à la politique organique de participation consultative que l'on soumettra. La structure de consultation proposée participera ainsi à l'action motrice et coordonnatrice de l'ensemble de l'administration territoriale.

Enfin, les politiques d'information et d'animation viendront aider ce cadre institutionnel dont la période de rodage, en particulier, ne pourra manquer d'être lente sinon pénible (1). Comme on le verra, ces politiques auront par la suite une fonction permanente face aux centres de décision.

Du point de vue du cadre institutionnel, les politiques proposées devront permettre l'action motrice, la coordination et la participation exigées par le processus régional que ce Plan vient expliciter.

1- Politique de déconcentration

a) Notes préliminaires

La politique de déconcentration vise à ajuster l'administration gouvernementale aux exigences du développement régional planifié. Cette affirmation appelle cependant des nuances: en effet, la politique présentée ici n'entend pas prévoir l'ensemble des transformations à apporter à l'appareil administratif de l'Etat provincial pour rendre possible la planification; elle se limite à une considération de quelques moyens susceptibles de favoriser la mise en oeuvre d'un plan régional. De plus, il s'agit avant tout de moyens concernant l'échelon régional de l'administration, l'échelon central étant considéré strictement dans certains de ses éléments qui conditionnent directement le fonctionnement du régional. Enfin, si l'on parle de mise en oeuvre d'un plan régional, l'on ne vise pas tant les mécanismes devant permettre l'élaboration complète d'un tel plan (i.e. il n'est pas sûr que les mécanismes envisagés ici seraient

---

(1) Certaines parties de ces politiques ne visent cependant pas cette fonction.

suffisants dans l'hypothèse où l'on ne disposerait pas d'un plan comme celui préparé par le B.A.E.Q.) mais plutôt les conditions nécessaires à l'exécution d'une politique de développement régional, compte tenu des ajustements en termes d'objectifs et de lignes d'action à introduire périodiquement.

Dans plusieurs de ses dimensions, la politique proposée dépasse les limites du Premier Plan de développement: elle touche un ensemble de mesures interreliées dont seulement quelques-unes peuvent être situées dans le temps avec un minimum de précision. L'ordre qui relie ces mesures est ainsi plus logique que temporel. La présente partie veut exposer une logique des actions aptes à rendre fonctionnel pour le développement régional le secteur déconcentré de l'administration provinciale. De plus, on traitera de changements concernant l'échelon central de l'administration: or, il est bien évident que l'optique adoptée ici est trop partielle pour qu'il soit question d'une quelconque programmation temporelle.

Après avoir esquissé les principes et les lignes d'évolution de la politique de déconcentration, on verra à spécifier les actions concernant le niveau régional qui, à l'intérieur de la logique proposée, devront être entreprises au cours des prochaines années (1967-1972); on précisera également les implications de la politique générale pour des secteurs d'activité considérés dans le Plan. Ces deux dimensions feront l'objet du programme présenté dans la partie suivante.

b) Eléments de la politique de déconcentration

La politique de déconcentration comporte de multiples exigences situées à divers niveaux: nécessité d'une revision des divisions territoriales, nécessité pour l'administration gouvernementale d'acquérir une meilleure connaissance des aspirations et besoins régionaux par l'attribution d'un pouvoir d'intervention accru à ses agents régionaux dans l'élaboration des politiques

et par l'établissement de rapports continus entre ces agents et les intérêts régionaux; nécessité pour l'administration gouvernementale de tenir compte des données spécifiquement régionales dans l'exécution des politiques, qui se traduira par l'attribution aux agents régionaux d'un pouvoir de décision accru; nécessité, qui se déduit de tout ce qui précède, pour l'administration gouvernementale de se donner des mécanismes de coordination propres à la planification, au niveau central, au niveau de la région, entre le centre et la région et les collectivités décentralisées.

Voilà l'ensemble des préoccupations que l'on retrouvera au cours des paragraphes qui suivent.

- Divisions territoriales

Pour que la région devienne un niveau de planification, de coordination des actions des différents agents gouvernementaux, il est fort important que s'en dégage une définition uniforme valable pour l'ensemble de l'administration publique. Il a été démontré, au cours de l'analyse des structures actuelles, que la multiplicité des divisions territoriales constituait le premier obstacle à l'émergence d'une politique régionale, reposant essentiellement sur la coordination à ce niveau. Conséquemment, dans la mesure où l'on veut maximiser les possibilités de planification, il faut mettre l'accent sur l'uniformisation des divisions territoriales. On verra lors de l'énoncé du programme (1) comment cette exigence se traduit pour les agents gouvernementaux impliqués dans le développement du territoire-pilote.

---

(1) Voir le programme de déconcentration, à la section suivante.

- Localisation du personnel

S'il est important d'uniformiser les divisions territoriales pour permettre une action coordonnée, il est également nécessaire de faciliter les rapports entre agents différents par la proximité des lieux de travail. Le regroupement du personnel administratif dans un nombre restreint de localités (1), en plus de maximiser les possibilités d'échanges d'informations et de travail en commun (2), rendra plus accessibles aux publics les différents services de l'Etat et constituera un instrument précieux de structuration du territoire (3).

- Structures de coordination

Une préoccupation majeure ressort des pages précédentes: assurer des conditions propices à une coordination continue entre les services déconcentrés de l'Etat. Il faut maintenant voir à l'intérieur de quelles structures peut s'établir cette coordination. Encore une fois, l'objet principal est ici le niveau régional et c'est seulement à travers leurs incidences les plus évidentes sur le fonctionnement du niveau régional que les structures centrales sont abordées.

---

(1) Idem.

(2) Qu'on songe, à titre d'exemple, aux nécessités de collaboration des agents relevant de différents ministères pour assurer l'application de la politique de main-d'oeuvre, définie au chapitre traitant de ce problème.

(3) En effet, la constitution de la métropole et des centres désignés au chapitre traitant de l'espace dépendra étroitement de la distribution des services de l'Etat sur le territoire.

Quelles que soient les structures mises en place pour effectuer une planification provinciale au Québec, il faudra prévoir des mécanismes spécifiques pour le développement régional. Le problème des disparités entre régions est probablement un des problèmes les plus urgents auxquels les efforts de planification voudront apporter un remède: c'est dire l'importance que devront prendre les activités de coordination intersectorielle pour que l'Etat puisse exercer une action intégrée à l'endroit de territoires qu'il veut conduire à un meilleur équilibre entre eux.

L'intervention coordonnatrice, en outre, aura à couvrir toutes les étapes du processus de planification. Ainsi, même dans l'hypothèse où l'on ferait relever l'élaboration des plans au Québec d'un organisme externe à la structure administrative gouvernementale (v.g. le COEQ ou un type quelconque de commissariat), il faudrait encore prévoir des mécanismes de coordination internes pour voir à l'exécution des programmes prévus par le Plan. Enfin, pour que la planification ait vraiment un sens, l'intervention coordonnatrice devra procéder d'une autorité telle que les priorités établies puissent s'imposer à l'ensemble de l'administration; or, seul le chef du gouvernement est investi d'une telle autorité.

L'ensemble de ces exigences conduit à envisager l'hypothèse de création d'un organisme rattaché directement au chef du gouvernement, investi par celui-ci de la responsabilité de mettre en oeuvre la politique de développement régional du gouvernement. Le développement régional pourrait ne constituer qu'une partie des attributions d'un organisme chargé de la planification dans son ensemble ou il pourrait s'agir d'un organisme voué exclusivement au développement régional. De même, cet organisme pourrait être un ministère horizontal jouissant d'une position hiérarchique supérieure aux ministères dits "techniques" ou "sectoriels", comme l'est le "Department of Economic Affairs"

en Angleterre (1); ou encore, il pourrait prendre la forme d'un organe exécutif du premier ministre en matière de planification, comme l'est la "Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale" en France (2).

Dans l'un ou l'autre cas, les fonctions seront semblables: elles consisteront essentiellement dans la coordination, la surveillance, l'animation auprès des divers ministères. L'organisme entrevu ici ne devra pas se substituer aux administrations techniques qui conserveront la responsabilité d'élaborer et d'exécuter les politiques propres à leurs secteurs: il aura à concilier et à faire converger les politiques et moyens émanant de ces diverses sources. Il ne prendra pas la place, non plus, des autres mécanismes de coordination mis en place par l'administration centrale: au contraire, il veillera à stimuler ces mécanismes à fonctions plus partielles, tels les comités groupant des représentants de quelques ministères et chargés de mettre en oeuvre des politiques ou projets communs. Bref, ce qui est nécessité, c'est l'institution d'un lieu d'arbitrage entre les interventions sectorielles touchant le développement régional, la mise en place d'un interlocuteur vis-à-vis des structures régionales de coordination. Ces dernières structures, on le verra plus loin, ne devront pas tarder à être créées dans la région: aussi serait-il souhaitable que leur contre-partie au centre apparaisse dans des délais similaires.

Si l'on peut souhaiter l'amélioration des processus de coordination au sein des ministères

---

(1) Pour une discussion plus détaillée des caractéristiques de cet organisme, voir Claude Archambault et Gabriel O. Ouellet, Rapport d'un stage en développement régional, Chapitre III, Troisième partie, B.A.E.Q., 1966.

(2) Idem.

il serait bien malaisé, dans les cadres du présent Plan, de vouloir en préciser les modalités spécifiques: une telle responsabilité revient naturellement à chacun des ministères. Ceci ne signifie pas qu'il faille mettre de côté toute recherche de solutions générales mais plutôt que celles-ci devront ressortir de l'examen des problèmes particuliers et y être adaptables. Outre cette nécessité de recherche, on peut cependant déjà entrevoir quelques moyens d'assurer une plus grande coordination, qui découlent directement des conclusions tirées de l'examen des structures actuelles. Ces moyens ne sont présentés qu'à titre de suggestions, voire d'exemples.

D'abord, pour associer plus étroitement les divers services techniques et "de ligne" à l'élaboration, à l'évaluation, et à une mise en application mieux coordonnée des politiques, on pourrait trouver opportun de créer un comité central de coordination intraministérielle, composé du sous-ministre, des chefs de services dits administratifs ou "de ligne", des chefs de services techniques et auxiliaires, notamment des chefs de services de recherche et/ou planification; un tel comité devrait se réunir régulièrement et veiller à la coordination générale dans l'élaboration et l'exécution des politiques du ministère, en tenant compte des impératifs différenciés selon les régions (1). Puis, pour que soient intégrés plus directement encore les impératifs régionaux (on suppose qu'ils le sont dans une certaine mesure par l'intermédiaire des services de recherche et/ou planification alimentés par les données et visées régionales et par l'intermédiaire des

---

(1) Pour plus d'explicitations sur les raisons motivant le choix de cet élément structurel par rapport à d'autres (v.g. constitution d'un service central de coordination ou service extérieur), Voir André Gélinas, L'organisation formelle de l'exécution du Plan, chapitre III, B.A.E.Q., 1965.

services techniques qui tiennent compte des mêmes données), les coordonnateurs régionaux pourraient périodiquement être réunis pour siéger avec le comité central en comité conjoint du centre et des régions (1).

Enfin, on l'a laissé entendre déjà, la présence de services voués à la recherche et à la planification (2) est un auxiliaire précieux pour le fonctionnement des structures de coordination. Ces services alimentent à la fois la coordination horizontale et la coordination verticale entre le centre et le territoire: à ce sujet, on peut les considérer comme des "postes de réception et de traitement" privilégiés des informations régionales. Aussi, serait-il important que chaque ministère concerné par le développement soit doté de services pouvant assumer ces fonctions, d'autant plus que l'on compte que c'est de l'intérieur des ministères que doivent originer et là où doivent retourner les données et les programmes servant à la planification - les mécanismes externes aux ministères particuliers devant se livrer essentiellement à des opérations de synthèse -. Il est utile d'ajouter que, pour jouer efficacement leur rôle, les services de recherche et planification doivent être associés de près à la direction centrale des ministères.

Après avoir abordé le niveau central, il faut descendre au palier régional. Or, les structures à mettre en place au niveau régional constituent la charnière d'une politique de déconcentration en vue du développement régional. On devrait, à ce moment-ci, être acquis à l'idée d'amplifier considérablement les fonctions de coordination du niveau régional. Deux dimensions sont en cause: la coordination interministérielle et la coordination

---

(1) André Gélinas, op. cit.

(2) Selon les tâches propres à chaque ministère, il peut s'agir d'un service unifié ou de services distincts.

intraministérielle. Il est bien difficile de dire laquelle est prioritaire: cependant, si l'on s'appuie sur ce qui existe déjà (plusieurs ministères ont des directions régionales) et sur les orientations déjà prises et si l'on se réfère aux défauts de fonctionnement les plus flagrants, on est porté à croire qu'il faille mettre l'accent d'abord sur la coordination interne, pour préparer la voie aux structures de coordination interministérielle à instituer par la suite. Dans l'exposé qui suit, on se préoccupera donc, en premier lieu, de coordination intraministérielle, puis de coordination interministérielle.

Pour effectuer la coordination au sein des ministères à l'échelle régionale, il faudra créer ou renforcer une autorité hiérarchique responsable de l'ensemble des activités d'un ministère dans la région administrative et multiplier les rencontres entre fonctionnaires. Ces points sont explicités au programme de déconcentration (1).

Puis, le caractère intersectoriel des politiques régionales nécessite l'institutionnalisation des rapports entre les directions régionales des ministères pour préparer et mettre à exécution ces politiques. Une façon appropriée de répondre à ce besoin serait la formation d'une conférence administrative régionale se réunissant régulièrement et chargée de prendre collégialement certaines décisions et de formuler des recommandations à l'intention des instances supérieures.

---

(1) Voir le programme de déconcentration, à la section suivante.

(2) Le statut d'un tel agent pourrait s'inspirer de celui du préfet de région en France; on trouvera une description détaillée des fonctions de ce préfet dans Claude Archambault et Gabriel O. Ouellet, op. cit.

On pourrait, en outre, vouloir localiser la responsabilité de la coordination en vue du développement planifié en un agent spécialisé (1). Celui-ci, aidé d'une équipe technique, devrait veiller à la confection des tranches opératoires ou plans régionaux et en surveiller l'exécution; au plan de l'élaboration, il agirait comme arbitre au niveau régional entre les propositions des ministères sectoriels d'une part, et entre celles-ci et les volontés des collectivités décentralisées locales et régionales (s'il y a lieu) d'autre part. Aux étapes d'exécution, il pourrait agir comme délégué de l'organisme de planification rattaché au premier ministre auquel on a fait allusion ci-haut: cela implique qu'il ait à vérifier la conformité des actions posées aux objectifs du Plan ainsi que la possibilité de faire des recommandations officielles sur ces matières.

Sans tenter de préciser davantage les fonctions et pouvoirs d'un éventuel coordonnateur régional supra-ministériel, son autorité vis-à-vis de la conférence administrative régionale (qu'il aurait sans doute à convoquer) et vis-à-vis des coordonnateurs ministériels régionaux, on peut tout au moins indiquer que son statut exigera qu'il relève d'une autorité centrale supra-ministérielle, l'organisme rattaché au premier ministre.

Etant donné l'état actuel des structures administratives régionales - les différences entre les modes d'organisation interne, entre les délégations de pouvoirs, etc. - il est bien clair que les transformations entrevues ici ne seront pas réalisables à court terme. Aussi pour le Premier Plan, devra-t-on se contenter de prévoir des rencontres entre les responsables régionaux des différents ministères (1) et de faire jouer à l'O.R.D. (2) le rôle qui serait éventuellement confié à un coordonnateur supra-ministériel régional.

---

(1) Voir le programme de déconcentration.

(2) Voir la conclusion de ce chapitre.

En plus de favoriser une coordination régionale, la déconcentration signifie que des pouvoirs accrus doivent être exercés au niveau régional et, idéalement, aux niveaux infrarégionaux. Théoriquement, si la déconcentration était poussée à son plus haut point, toute décision serait prise par le niveau administratif le plus rapproché de son objet. C'est dire la distance qui sépare les structures administratives actuelles d'une telle définition.

Aussi, une des tâches les plus urgentes à réaliser est-elle de reviser la situation de chaque ministère afin de confier des responsabilités plus grandes aux échelons régionaux (1). Cette tâche est à faire et l'on ne peut, conséquemment, apporter des réponses précises. Mais il est possible, en se fondant sur des principes généralement admis, de dire que l'ampleur de la délégation variera selon les services en raison de l'importance des spécificités régionales et de l'importance d'associer les individus et groupes à leur action. Ainsi, c'est dans le cas des services aux personnes, à cause des différences dans les situations et aspirations régionales et à cause de la nécessité d'inciter les populations à collaborer au fonctionnement des services et à y recourir (2), que la déconcentration doit être le plus poussée.

Il est également possible d'affirmer que, eu égard au développement régional planifié,

---

(1) On verra au programme de déconcentration, comment cette exigence peut se traduire dans différents secteurs.

(2) On peut songer, à titre d'exemple, aux services qui devront être mis en place pour l'application de la politique de main-d'oeuvre. Voir chapitre sur la main-d'oeuvre.

les attributions de pouvoirs à l'échelon régional (1) devront permettre au moins ce qui suit.

- Que, dans l'élaboration des politiques, l'échelon régional ait l'initiative de la préparation des programmes à implications régionales et des estimés budgétaires pertinents. Il s'agit ici d'un pouvoir de recommandation formel. Pour les politiques plus globales, l'échelon régional devra être informé et consulté à la fois par écrit et au moyen des rencontres statutaires avec le centre: il n'y a pas lieu dans ces matières de créer un pouvoir de recommandation proprement dit.

- Que, dans l'exécution des politiques, des pouvoirs de décision accrus soient confiés à l'échelon régional. Il serait facile de démontrer que plusieurs matières pour lesquelles les décisions sont actuellement prises au centre devraient être transférées au niveau régional et y faire l'objet d'une décision finale (2), mais cette énumération est trop longue à faire ici. Une notion plus générale peut être dégagée, c'est que les pouvoirs de décision devraient être élargis dans l'exécution des dispositions contenues dans un plan régional sanctionné. Il est évidemment entendu que l'échelon régional doit rendre compte, informer le centre très régulièrement des décisions prises.

---

(1) Ici, "échelon régional" peut désigner, selon les modalités de la déconcentration ou selon les étapes, les coordonnateurs ministériels régionaux ou le coordonnateur supraministériel ou encore l'O.R.D. qui exercera une bonne partie des pouvoirs prévus, dans un premier temps. Les pouvoirs peuvent aussi être partagés entre ces diverses instances.

(2) Par exemple, divers types de demandes d'assistance sociale, de subsides à l'agriculture, les demandes de permis d'exploitation forestière pour petits exploitants, etc.

- Que, pour toutes matières, il y ait un processus d'information constante entre le centre et la région. Autant le niveau régional doit être bien informé par le centre, autant doit-il faire parvenir régulièrement au centre des rapports factuels et d'évaluation de la situation régionale. Il serait impossible, sans ces échanges que l'Etat puisse vraiment tenir compte des données régionales dans la formulation et l'application de ses politiques; de plus, il faut à tout prix remédier au cloisonnement qui existe et pourrait subsister entre le centre et le territoire.

En plus, les agents régionaux de l'Etat devront avoir des rapports suivis avec les représentants de la population régionale. En effet, si l'on ne veut pas voir ces agents exercer un pouvoir démesuré sans avoir à rendre compte de leurs actes à une population qu'ils affectent de très près, il est important d'établir des relations formelles entre elles et les organes représentatifs de la population. C'est d'ailleurs là un excellent moyen pour l'administration étatique d'adopter des politiques qui soient vraiment conformes aux aspirations de la population; c'est aussi un moyen valable d'organiser et de canaliser les pressions.

En ce qui concerne les organismes à caractère consultatif (1) les représentants de l'Etat devraient informer les conseils et solliciter leur avis sur les recommandations à adresser au centre ainsi que sur l'application des politiques sur lesquelles ils auront à prendre des décisions de leur propre chef. Les organes consultatifs devraient également pouvoir émettre leurs opinions sur tout aspect des politiques de l'Etat touchant la région.

---

(1) Voir le programme de participation consultative, section suivante.

Avec les institutions décentralisées, particulièrement s'il doit y avoir une instance régionale, les agents de l'Etat devraient entretenir des rapports très étroits. Ces rapports pourront prendre des formes différentes selon les types d'activité. Ainsi, dans la préparation d'une tranche ou plan régional, les structures décentralisées et déconcentrées seront appelées à travailler conjointement à la préparation d'une synthèse unique: cette activité implique des habitudes d'information et de consultation réciproques, d'évaluation conjointe de ce qui s'est accompli, une volonté d'intégration des visées de secteurs différents et des visées régionales avec les objectifs provinciaux.

Dans l'exécution des tâches, les relations varieront selon que les tâches appartiennent aux gouvernements décentralisés (locaux ou régional) ou à l'administration déconcentrée. Dans le premier cas (où l'on confierait, par exemple, au gouvernement régional des tâches d'administration des mesures de bien-être, d'organisation des loisirs, etc.), le secteur déconcentré aurait à jouer les rôles suivants: évaluer la situation à l'intention du centre auquel il devrait faire rapport; inspecter, contrôler l'application des normes édictées provincialement; animer, conseiller, fournir une assistance technique aux institutions décentralisées. Ce sont là des relations du type de celles que le ministère de l'Education entend établir entre sa structure déconcentrée et les commissions scolaires régionales: il sera intéressant de suivre cette expérience de très près pour en généraliser les enseignements. Dans le cas où il s'agirait d'une tâche appartenant au seul secteur déconcentré - qu'elle revienne à un seul ou à un groupe de ministères -, celui-ci verrait à informer le secteur décentralisé de ses activités: on peut penser ici au ministère des Terres et Forêts qui, sans partager son domaine avec le gouvernement régional ou les municipalités, devrait tenir ceux-ci informés, à cause des implications de ses actions sur les politiques de voirie, d'urbanisme, d'habitation.

Ces quelques indications, pour schématiques qu'elles soient, donnent une idée de la multiplicité et de la continuité des relations à établir entre les administrations déconcentrées et décentralisées pour rendre possible une planification intégrée.

Pour conclure cette politique, qui vise fondamentalement à faire du niveau régional un niveau significatif de planification dans l'administration étatique ainsi qu'un niveau dont les activités soient étroitement coordonnées entre elles et avec les politiques arrêtées au niveau supérieur, il reste à souligner combien sa mise en oeuvre conditionnera le fonctionnement de toutes les autres institutions, dont la création ou la transformation sont prévues dans le présent chapitre; en même temps, cette politique prendra sa signification dans le développement avec participation, au rythme même d'implantation et d'amélioration des autres institutions mentionnées ci-haut.

2- Une politique de réorganisation de la décentralisation

Il a déjà été démontré qu'en fonction de l'option prise dans le présent chapitre, il est nécessaire de maintenir et de réorganiser le secteur décentralisé. Dans cette politique, on montrera la forme que prendra, à long terme, cette structure décentralisée à ses différents paliers. Parallèlement à cette description, les éléments majeurs de la réorganisation proposée seront justifiés. Plusieurs des problèmes soulevés dans cette politique ne trouveront une solution satisfaisante qu'en poursuivant les études déjà entreprises et que dans la pratique de la planification régionale.

Dans cette politique, après avoir décrit la structure décentralisée proposée, on spécifiera les fonctions, pouvoirs et tâches de chaque échelon. On terminera en montrant l'importance, pour la

réussite de cette politique, d'une transformation du ministère des Affaires municipales, et en décrivant rapidement comment cette politique se traduira, à court terme, en un programme qui visera à amorcer les transformations à long terme proposées ici.

a) La structure

La nécessité d'associer étroitement le secteur décentralisé à la planification régionale implique la formation d'un échelon intermédiaire entre les gouvernements locaux et l'Etat central. La création de cette structure intermédiaire soulève toutefois plusieurs problèmes: un seul palier intermédiaire est-il suffisant? A quel niveau doit-on situer cet (ou ces) échelons(s) intermédiaires(s)? Il existe actuellement la possibilité théorique de créer deux échelons intermédiaires entre les autorités locales et l'Etat provincial. D'une part, un échelon pourrait être formé au niveau des conseils de comté actuels, agrandis, ce qui pourrait correspondre aux trois sous-régions déterminées par le B.A.E.Q. pour le territoire. D'autre part, il y a le palier régional, où une déconcentration régionale est prévue, palier de la planification régionale. On qualifiera ces deux paliers possibles, dans les lignes qui suivent, respectivement de palier sous-régional et de palier régional.

Les auteurs s'entendent, actuellement, sur le fait que, toutechose étant égale par ailleurs, il est souhaitable de créer le moins d'échelon possible (1). Un échelon supplémentaire,

---

(1) Un groupe d'experts des Nations-Unies affirment sur ce point: "Il devrait en règle générale y avoir aussi peu d'échelons administratifs que possible. L'existence d'un échelon supplémentaire exige l'emploi d'un plus grand nombre d'administrateurs et de techniciens

lorsqu'il n'est pas particulièrement justifié par des tâches précises, constitue un facteur de ralentissement des décisions, amène un gaspillage de temps et d'énergie, suppose un personnel beaucoup plus important, alourdit la structure, et rend le système inutilement plus complexe et difficile à saisir par la population.

La création de deux échelons intermédiaires n'est donc justifiée que si des tâches spécifiques l'exigent. Or, dans l'état actuel des connaissances des tâches (1) qu'il serait opportun de confier au secteur décentralisé, un seul échelon intermédiaire s'avère suffisant, si on prend pour acquis l'élargissement de la base territoriale actuelle des unités locales. Il n'est toutefois pas impossible que la pratique de la planification régionale impose, dans l'avenir, un deuxième palier intermédiaire.

Ce palier doit-il être régional ou sous-régional? Le niveau sous-régional ne semble pas justifié pour les raisons suivantes: il ne constitue pas la base de la structure de planification régionale; il ne constitue pas une circonscription

---

(suite de la note (1) de la page précédente). compétents et .... on risque d'abaisser la qualité du service. Si le nombre d'échelons est plus élevé qu'il n'est nécessaire, les pertes de temps dues aux lenteurs bureaucratiques se trouvent multipliées....". O.N.U., Décentralisation en vue du développement national et local, New-York, 1964, p. 23.

(1) Ces tâches sont décrites dans les pages qui suivent. On verra comment la plus grande proportion des tâches peut être confiée avantageusement à un seul échelon intermédiaire; en fait, il n'existe qu'un secteur d'activité où deux échelons seraient justifiables: l'éducation.

administrative très significative (1). Une institution décentralisée, à ce palier, ne correspondrait donc pas à la structure déconcentrée parallèle. De plus, l'élargissement de la base locale actuelle et le fait d'en faire l'échelon de base d'exécution de la structure municipale enlèvent à l'échelon sous-régional des tâches qu'il aurait éventuellement pu assumer, dans l'hypothèse du statu quo à l'échelon local. Enfin, la formation d'un échelon intermédiaire décentralisé, inférieur à l'échelon où s'élaborera la planification régionale et où s'effectuera la régionalisation de la déconcentration, soumet ce palier décentralisé, à plus ou moins brève échéance, à une tutelle du secteur déconcentré. Cette conséquence va directement à l'encontre du but principal de l'échelon municipal intermédiaire: faire de la planification régionale une responsabilité partagée entre la population concernée et l'Etat central. Les exigences de la participation à la planification régionale rendent donc impérieuse la décentralisation au lieu même où s'élaboreront les décisions de planification, c'est-à-dire à l'échelon régional. Seule, donc, la création d'une "municipalité" régionale, d'un "gouvernement" (2) régional, parallèlement à

---

(1) Dans le programme de déconcentration (deuxième section du présent chapitre), on verra que ce palier ne constitue pas un lieu important de prise de décision par les différents ministères.

(2) La création d'un tel échelon régional décentralisé, même si elle est exigée par la participation à la planification, peut poser des problèmes politiques. Le problème le plus couramment mentionné est celui de l'éclosion de "régionalismes" menaçant éventuellement "l'unité nationale". Le danger n'existe vraiment que dans les pays formés d'anciennes régions autonomes (Italie, etc), et où le "sentiment régional" demeure très fort, situation très différente du Québec. Cependant, par rapport à la planification elle-même, certains problèmes peuvent se poser. A ce sujet, voir, entre autres, Cahiers de la Fondation nationale des Sciences Politiques, Administration traditionnelle et planification régionale, A. Colin, Paris, 1964, 306 pages.

une déconcentration au même échelon, respectera entièrement les exigences de la participation de la population de la région à la planification.

Ce gouvernement régional aura principalement pour but de coordonner et de contrôler l'échelon local en fonction des priorités du Plan régional, de l'assister, mais aussi d'exécuter lui-même certaines tâches qui, pour de multiples raisons, ne peuvent pas être effectuées par l'échelon local, mais qu'il convient cependant de confier au secteur décentralisé. Ces tâches seront précisées dans un paragraphe suivant. Le gouvernement régional travaillera en collaboration étroite avec les fonctionnaires de l'Etat central au même échelon et ensemble ils élaboreront et seront responsables de l'exécution du Plan régional et de sa conformité avec les priorités établies par un éventuel plan à l'échelon de la province.

Il n'est pas possible, actuellement, d'élaborer un projet précis quant à la composition, au nombre de membres, à la structure interne de cet organisme. L'importance de ses fonctions suppose un organisme d'envergure, doté d'un exécutif et d'une administration compétente. Il appartiendra à l'organisme de transition (1) de préciser ces différents aspects en fonction des tâches qui lui seront alors confiées (2).

---

(1) Voir le projet d'Office Régional de Développement présenté dans la deuxième section de ce chapitre; voir aussi le chapitre qui traite de l'Exécution du Plan.

(2) Plusieurs aspects de ces problèmes sont traités dans le rapport précité sur les municipalités du territoire, chapitre XI. On y suggère, en particulier, qu'une fraction des membres soient élus directement par les citoyens de la région, tandis que les autres membres seraient délégués de l'échelon local. Cette combinaison permettrait à la fois l'émergence de leaders d'envergure régionale, impliquerait directement

La création d'un "gouvernement" régional n'est pas suffisante pour rendre la structure décentralisée apte à remplir les objectifs fixés dans ce chapitre. L'échelon local doit aussi être transformé. Les municipalités locales, on l'a vu, possèdent actuellement des pouvoirs nombreux qui, s'ils sont utilisés, peuvent en faire des agents importants du développement. C'est pourquoi des réformes seront proposées à l'échelon local, qui visent à rendre les gouvernements locaux aptes à remplir ces fonctions. Ces transformations de l'échelon local, contrairement à la création d'un gouvernement régional, seront d'ailleurs recommandées à court terme, pendant la période d'exécution du Plan. Une réorganisation de la structure interne sera proposée qui visera à rendre les gouvernements locaux efficaces. Un projet d'élargissement de la base territoriale sera aussi présenté afin de donner aux nouvelles municipalités une base suffisamment large pour qu'elles disposent des moyens financiers, techniques et humains lui permettant de jouer un rôle dynamique dans le développement. Ces propositions seront largement précisées dans la seconde section de ce chapitre.

(suite de la note (2) de la page précédente).
la population à l'échelon régional, et associerait en même temps les municipalités locales à l'élaboration de politiques dont la mise en application repose largement sur elles. Le problème du financement de cet organisme incombera à l'O.R.D. Un choix devra être fait entre une taxe régionale directement perçue par le gouvernement régional, une contribution des municipalités locales, un système d'octrois statutaires de l'Etat provincial, ou une combinaison de ces diverses possibilités. Ce choix sera déterminé par l'orientation que prendra la fiscalité québécoise et dépend de l'application, par le gouvernement provincial, des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Bélanger).

Avant d'aborder les pouvoirs, fonctions et tâches des municipalités locales et régionales, il n'est pas inutile de dire quelques mots des relations qui devront exister entre les "autorités" régionale et locale, et entre elles et l'Etat central. Dans un contexte de planification, le principe qui régit les relations entre le centre et les échelons décentralisés devrait être une division des tâches à l'intérieur des secteurs d'activité confiés aux échelons décentralisés, plutôt qu'un partage cloisonné des secteurs d'activité entre l'Etat central et les municipalités, tel qu'il existe présentement. Dans un secteur planifié, il appartiendra à l'échelon le plus élevé, en collaboration avec les échelons inférieurs (ce qui peut aller jusqu'à la nécessité de son approbation par les municipalités locales) d'établir le plan, le programme de ces secteurs. Les municipalités qui agiront ensuite dans ce secteur seront tenues de respecter ce plan. L'échelon le plus élevé devra, de plus, se garder le droit d'agir lui-même si une municipalité n'exerce pas ses pouvoirs dans le secteur. La précision d'un plan dans un secteur est très variable. Elle peut consister, à la limite, en une simple orientation générale, laissant alors aux échelons inférieurs le soin de concrétiser le plan en fonction des besoins locaux et de leurs problèmes particuliers. A l'autre extrême, des normes très précises peuvent être inscrites dans le plan. Ce degré de précision dépendra essentiellement de l'efficacité et de la force des unités locales exécutantes. La part laissée à l'unité locale devra être la plus large possible, compte tenu de ce facteur limitatif. On verra dans le paragraphe suivant, qui traite des tâches et des pouvoirs respectifs des échelons régional et local, comment peuvent se concrétiser ces objectifs.

b) Les pouvoirs, fonctions et tâches

Les pouvoirs qu'il faut accorder aux différents paliers de la structure décentralisée, régionale et locale, face à l'Etat central, découleront des fonctions diverses que doivent remplir ces instances et se concrétiseront dans les différents

secteurs d'activité où elles auront un rôle à jouer. C'est pourquoi, après avoir défini les fonctions de chaque échelon, quelques secteurs d'activité particulièrement importants pour la planification seront passés en revue et le rôle respectif de chaque échelon y sera déterminé ainsi que les pouvoirs qui en découlent (1).

Le gouvernement régional aura les fonctions suivantes (2).

- Fonction d'évaluation des gouvernements locaux

Même si la définition du système municipal est une responsabilité provinciale, l'application de cette définition peut être confiée à l'échelon régional, en ce qui a trait aux municipalités locales couvrant le territoire de la région.

---

(1) Avant de décrire les fonctions respectives des échelons régional et local, il est nécessaire d'indiquer de façon brève, les fonctions de l'Etat central. Le ministère des Affaires municipales est actuellement responsable, au gouvernement provincial, du bon fonctionnement du système municipal. Il appartient à ce ministère de définir le système municipal, les pouvoirs qui lui seront accordés, d'évaluer constamment le système et de l'améliorer, de l'adapter à l'évolution de la société. A ce ministère incombe aussi la responsabilité, comme on l'a vu plus haut, d'empêcher la formation, par les échelons décentralisés, de disparités régionales et locales dysfonctionnelles. Il doit aussi voir à ce que les gouvernements régionaux et locaux disposent des moyens techniques et financiers adaptés aux tâches qui lui sont dévolues. C'est dire qu'il doit fournir une assistance technique pour certaines fonctions particulièrement spécialisées.

(2) Plusieurs des fonctions décrites ici sont confiées, à court terme, à l'O.R.D. et à un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales.

En d'autres mots, à cause de contacts multiples et diversifiés que l'échelon régional entretiendra avec les unités locales de son territoire, cet échelon régional est sûrement celui qui connaîtra le mieux les différents problèmes des municipalités locales, l'efficacité de chaque unité; c'est pourquoi il est proposé que le ministère des Affaires municipales lui délègue ses pouvoirs dans l'application des normes qu'il édicte concernant les unités locales de sa région. Cette fonction suppose, à l'échelon régional, un service de recherche et d'évaluation des gouvernements locaux qui fera, périodiquement, ses recommandations au ministère des Affaires municipales qui demeure la seule instance détenant la responsabilité de faire modifier la loi dans ce domaine.

- Fonction de planification

L'échelon régional décentralisé sera responsable, conjointement avec la structure déconcentrée régionale, de l'élaboration et de l'exécution du Plan régional.

- Fonction de contrôle

Dans les secteurs d'activité confiés aux municipalités locales (1), l'unité régionale devra contrôler l'exécution de ces tâches, en fonction des normes générales et en fonction aussi des priorités du Plan régional.

- Fonction d'exécution

L'échelon régional sera chargé de l'exécution, dans les secteurs qu'il est souhaitable de confier à la structure décentralisée, mais

---

(1) Secteurs qui seront précisés plus loin.

que l'échelon local ne peut pas accomplir, soit parce qu'il s'agit de services trop spécialisés, soit parce que ces tâches débordent le niveau local.

- Fonction d'assistance

L'échelon régional concentrera certains services spécialisés qu'il mettra à la disposition des unités locales. Il assistera, avisera les unités locales. Il pourra aussi garantir les opérations financières, les emprunts des municipalités locales, si ces dernières ont des difficultés à cause de leur base trop restreinte.

- Fonction d'animation et de formation

Cette fonction sera particulièrement importante au début. L'unité régionale, par un service d'animation approprié, s'assurera du bon fonctionnement des unités locales et verra à ce que les élus et les officiers des gouvernements locaux connaissent le Plan régional et agissent en fonction de ce Plan; l'échelon régional infusera un dynamisme aux gouvernements locaux. En organisant des stages, et en créant éventuellement un centre de formation, il préparera les élus, les fonctionnaires locaux à leur tâche dans le but d'atteindre un certain niveau de compétence indispensable aux nouvelles tâches des unités locales dans le développement.

De ces différentes fonctions découlent les pouvoirs suivants:

- un pouvoir de recommandation seulement pour tout ce qui concerne l'évaluation des gouvernements locaux par rapport aux normes et critères définis provincialement.

- pour assurer une souplesse maximum au système, l'échelon régional doit posséder le pouvoir de déléguer certains de ses pouvoirs d'exécution à une autorité locale lorsqu'il la juge apte

à accomplir cette tâche; il devra cependant pour chaque cas, obtenir l'autorisation du ministère des Affaires municipales. Inversement, l'échelon régional pourra se faire déléguer certains pouvoirs locaux lorsqu'une unité locale s'avèrera incompétente et que, par ailleurs, cette tâche est contenue dans les priorités du Plan régional.

- enfin, l'échelon régional détiendra un pouvoir général de contrôle et de revision des décisions locales en autant que ces dernières affectent le Plan régional.

Quant à l'échelon local, il constitue l'échelon de base d'exécution de la structure décentralisée, par rapport à l'échelon régional, échelon de base de la planification, comme on vient de le voir. Dans cette structure, les autorités locales conservent la plupart des pouvoirs et des fonctions d'exécution qu'elles détiennent actuellement. Elles détiennent aussi une fonction importante d'animation: elles doivent susciter les énergies locales dans le sens du développement, et coordonner ces énergies en fonction d'un plan local, lui-même conforme au Plan régional.

Comme ses fonctions sont surtout d'exécution, il n'est pas nécessaire d'élaborer sur ce point. Les fonctions de l'échelon local seront plutôt précisées par rapport aux secteurs d'activité décrits dans le paragraphe suivant. Par rapport à la situation actuelle, l'échelon local se verra confier des tâches nouvelles dans le développement et sera appelé à travailler en étroite collaboration avec l'échelon régional, ce qui découle du paragraphe précédent.

Les fonctions générales des différents échelons précédemment décrites se traduisent dans des tâches précises qu'il faut maintenant aborder. Dans les pages qui suivent, les secteurs d'activité qu'il faut confier aux échelons décentralisés

ne seront pas couverts de façon exhaustive (1). Seule la pratique de la planification régionale précisera les multiples tâches à remplir. On se contentera donc de proposer une division des tâches dans certains secteurs particulièrement importants pour le développement régional.

Dans les domaines actuellement confiés aux municipalités locales, certaines tâches sont purement locales: aqueduc et égout, trottoir, éclairage, etc.; il est proposé que ces activités demeurent sous responsabilité locale; le gouvernement régional exercera un contrôle général en fonction de certaines normes minimales. Cependant, lorsque certains de ces travaux deviennent prioritaires parce qu'ils sont liés à un projet contenu dans le Plan régional, l'échelon régional peut obliger l'unité locale concernée à exécuter ces travaux et devra lui fournir l'assistance financière et techniques requises.

- Urbanisme (2)

Le plan directeur d'urbanisme constitue un instrument important des gouvernements locaux dans l'exercice de la fonction de coordination exigée par la planification. Or, actuellement, très peu de municipalités (3) dans le territoire-pilote, possèdent un plan directeur d'urbanisme. D'autre part, celles qui en possèdent ont beaucoup de difficultés à assurer son application (4). De

---

(1) En particulier, les tâches directement reliées à l'exécution du Premier Plan seront traitées dans la deuxième section de ce chapitre.

(2) Les tâches confiées ici au gouvernement régional incombent, au cours du Premier Plan à l'O.R.D.

(3) Voir recherche précitée

(4) Op. cit., chapitre III.

plus, les municipalités du territoire-pilote, même agrandies tel que le recommande ce chapitre (1), ne possèdent pas une base suffisante pour se doter d'un service d'urbanisme. A cause de l'importance de cette fonction dans l'aménagement rationnel du territoire, il est indispensable que toutes les municipalités du territoire possèdent un plan d'urbanisme. C'est pourquoi il est recommandé que l'échelon régional soit pourvu de services techniques d'urbanisme qu'il mettra à la disposition des municipalités locales. Il appartiendra au gouvernement régional de s'assurer que chaque municipalité possède son plan directeur, selon un ordre qui dépendra des priorités du Plan régional. Enfin, pour remédier aux multiples problèmes posés par l'application du Plan, il est nécessaire que le plan directeur d'urbanisme soit approuvé par l'échelon régional et que toute modification à ce plan soit sujette à l'approbation par l'échelon supérieur. Cette mesure ne vise pas seulement à supprimer les amendements multiples au règlement d'urbanisme, coutume actuellement très répandue; elle assurera aussi la conformité du plan local avec la planification régionale. Pour autant qu'elles se conforment à certaines normes générales régionales, les autorités locales doivent demeurer libres d'aménager leur municipalité en fonction des aspirations de la population qui l'habite(2). Ces recommandations permettent seulement de supprimer les abus actuels, qui sont au détriment de la majorité de la population locale, et assurent une certaine intégration au Plan régional.

---

(1) Voir recommandation touchant les fusions

(2) D'ailleurs, pour permettre une participation maximum de la population locale à cette fonction municipale très importante, une commission municipale consultative est proposée au niveau local: voir recommandation no. 1.

- Voirie

Il existe actuellement une voirie locale, et une voirie provinciale. Y a-t-il lieu d'accorder une fonction spécifique à l'échelon régional dans ce secteur? Les expériences tentées ailleurs (1) semblent concluantes: la tâche de planification (2) de certaines voies qui, sans être nationales, joignent plusieurs municipalités, ou touchent aux limites des municipalités, devrait être confiée à l'autorité régionale, et ces routes devraient être déclarées routes régionales. Cette mesure vise à éviter certaines absurdités dans le tracé de ces voies qui doit être pensé en fonction de toutes les municipalités que la route desservira. Il n'est cependant pas nécessaire que l'échelon régional exécute lui-même les travaux. Puisqu'il existe déjà un service de voirie à l'échelon local, l'autorité régionale pourra confier l'exécution des travaux aux municipalités concernées sous forme de contrat.

- Loisirs et culture

L'importance croissante des loisirs et des activités culturelles dans la vie quotidienne est un phénomène bien connu. Par ailleurs, le caractère personnel de ces activités oblige à en rapprocher le plus possible l'administration des administrés. D'autre part, une étude (3) sur les

---

(1) Voir en particulier, Royal Commission on Agriculture and Rural Life, Rural Roads and Local Government, Government of Saskatchewan, 1955.

(2) Planification signifiant ici, le plan précis, le tracé de la voie.

(3) Etude sur les loisirs dans le diocèse de Rimouski, réalisée pour le compte de la Fédération des Loisirs du Diocèse de Rimouski, par G. Michaud et J. Laliberté, Rimouski, septembre 1965.

loisirs dans le territoire a montré que la population n'est bien desservie que lorsque les loisirs sont largement municipalisés. Tous ces faits font du secteur des loisirs un domaine privilégié des autorités locales, qui prendra de plus en plus d'importance. Les municipalités possèdent actuellement les pouvoirs suffisants pour agir en ce domaine. Toutefois, bien peu s'en prévalent. Il est probable qu'avec le regroupement des unités locales proposé, les nouvelles municipalités agiront de plus en plus dans ce domaine. Il appartiendra à l'échelon régional de fournir certains services spécialisés à ces municipalités, d'établir certaines normes, et d'encourager la municipalité à agir par une animation appropriée et une aide financière adéquate. Il devra se livrer à une planification assez précise du secteur pour assurer à sa participation financière un maximum d'efficacité et afin de lui permettre, au besoin, d'intervenir directement pour faire agir une municipalité négligente ou se substituer à elle dans les cas où il y aurait preuve d'impossibilité financière (1).

- Habitation

On parle beaucoup, dans la province, actuellement, de rénovation urbaine et, plus généralement, de politique d'habitation. Ce problème se présente différemment dans les zones très urbanisées et dans les régions rurales. Le territoire-pilote illustre de façon particulièrement frappante le problème le plus important de l'habitation dans les zones rurales: la dispersion de la population, qui constitue un frein au développement et à l'émergence d'une conscience régionale et occasionne des coûts qui rendent prohibitive l'installation de services publics que la population pourtant exige de plus en plus. Par ailleurs, avec le regroupement municipal proposé, on ne peut douter

---

(1) Ce point est développé dans le rapport précité sur les municipalités, chapitre IX.

que les nouvelles municipalités deviendront rapidement conscientes de ce problème, puisque la plupart seront composées de plusieurs agglomérations distantes l'une de l'autre. C'est pourquoi il est recommandé que l'Etat provincial et l'échelon régional préparent une politique précise d'incitation au regroupement physique, par une animation appropriée et une assistance financière adéquate aux nouvelles autorités locales. La préparation de plans d'habitations à prix modique dans des endroits stratégiques, ou des subventions spéciales pour le rapprochement des habitations existantes, voilà deux illustrations de telles politiques. L'échelon régional jouera une fonction importante d'animation et possèdera un certain contrôle sur ces politiques par l'intermédiaire du plan d'urbanisme.

- Education

Les commissions scolaires, locales et régionales, constituent le seul exemple d'autorité décentralisée spécialisée dans la province de Québec. Il est généralement admis (1) aujourd'hui

---

(1) Principalement, à cause des difficultés de coordination qu'occasionne ce système et au gaspillage d'énergie. A ce propos, voir O.N.U., Décentralisation en vue du développement national et local, New-York, 1964, pp. 46-47. Par ailleurs, sauf dans certains pays à forte influence britannique, c'est le gouvernement local polyvalent qui doit pourvoir aux besoins locaux en éducation. Il est intéressant de noter, à cet égard, que la Grande-Bretagne elle-même abandonnait, dès 1902, le système des commissions scolaires pour transférer les responsabilités en éducation aux autorités locales polyvalentes. Au Canada, seule l'Alberta a intégré l'éducation au système municipal. A ce sujet, voir J. Godbout et F. Dansereau, op. cit., chapitre X.

qu'il faut éviter le plus possible la création d'autorités locales spécialisées et intégrer tous les secteurs d'activité décentralisés au sein d'autorités polyvalentes. Il est donc souhaitable d'intégrer les commissions scolaires actuelles, locales et régionales, aux autorités locales ou régionales proposées dans ce chapitre.

Cette intégration pose toutefois de graves problèmes pratiques. Car les unités régionales définies par le ministère de l'Education ne correspondent pas à l'unité régionale polyvalente proposée dans ce chapitre (1). Il n'est pas possible de proposer ici une solution précise à ce problème qui n'a pas été étudié spécifiquement, en particulier en fonction des besoins du secteur scolaire. Toutefois, il est recommandé d'intégrer les tâches actuelles des deux échelons scolaires aux nouvelles unités locales polyvalentes agrandies et à l'unité régionale. En prenant pour acquis que le territoire ne comprendra, d'ici quelques années, qu'environ 15 autorités locales municipales, on peut se demander si une grande partie des tâches actuellement confiées aux commissions régionales ne pourraient pas être transférées à ces nouvelles unités locales, qui absorberont aussi, évidemment, les tâches des commissions scolaires locales actuelles. Les fonctions plus générales de coordination, de contrôle des normes, pourront être transférées à l'unité régionale polyvalente, unité de planification. Si ce transfert complet n'est pas possible, on peut du moins envisager, sans grande difficulté, l'intégration des commissions scolaires locales à l'autorité municipale nouvelle. Il subsistera alors dans ce secteur un échelon intermédiaire spécialisé, entre l'unité régionale et locale, qui devra être coordonné par l'autorité régionale de planification.

---

(1) Il existe actuellement six commissions scolaires régionales à l'intérieur de l'unité régionale polyvalente proposée pour le territoire-pilote.

Le présent Plan prévoit des tâches spécifiques dans plusieurs secteurs d'activité qui n'ont pas été mentionnés ici: agriculture, main-d'oeuvre, tourisme, etc. Il n'a pas été possible d'étudier en profondeur la possibilité de confier, totalement ou en partie, ces tâches aux autorités décentralisées. Cependant, dans plusieurs pays, les autorités locales sont étroitement associées, avec succès, à l'exécution de ces tâches. Par ailleurs, il est possible qu'au début de la réorganisation du secteur décentralisé, il soit préférable de confier ces tâches aux agents territoriaux de l'Etat central (1). Il est toutefois recommandé d'associer le plus possible l'autorité locale aux tâches qui ont des répercussions locales importantes et, éventuellement, de les confier aux autorités locales, selon une formule similaire à celle préconisée dans les secteurs d'activité précis qui ont été mentionnés (2).

Avant de conclure cette politique à long terme de réorganisation de la décentralisation, il n'est pas inutile de montrer brièvement comment elle se traduira, à court terme, dans la seconde section de ce chapitre.

---

(1) Ce problème sera traité dans la deuxième section de ce chapitre où les implications de l'exécution du Plan sur les corporations municipales seront examinées.

(2) Pour une étude plus élaborée concernant l'activité des autorités locales dans quelques-uns des domaines énumérés ici, le lecteur est renvoyé au rapport précité sur les municipalités du territoire; ce rapport contient aussi des suggestions concernant des problèmes plus généraux: finances municipales, possibilité d'une commission de la fonction publique pour les employés municipaux, etc.

À l'échelon régional, la plupart des fonctions attribuées, dans cette politique, à un gouvernement régional, seront confiées, pour la période d'exécution du Plan, à un organisme de transition (1) et à un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales (2). Ces deux instances seront l'objet de recommandations précises dans les pages qui suivent.

La possibilité d'un échelon intermédiaire de décentralisation inférieure à la région a été éliminée à long terme. C'est pourquoi les conseils de comté actuels, dans cette structure, seront inutiles. Le ministère des Affaires municipales prévoit toutefois actuellement un agrandissement de ces conseils de comté et a l'intention de leur confier certains pouvoirs nouveaux. Par rapport à l'option région-plan, qui exige un échelon régional, il ne serait pas cohérent de consolider un échelon sous-régional. C'est pourquoi on misera plutôt sur la restructuration de l'échelon local pour préparer la voie à un éventuel gouvernement régional. Une action intensive à ce palier, accompagnée d'une représentation adéquate des corporations locales à l'organisme régional de transition, amorcera le processus de régionalisation du système municipal, sans toutefois le rendre irréversible, puisque, de toute façon, il est nécessaire de créer des unités locales fonctionnelles par rapport aux exigences de la société moderne. La consolidation d'un gouvernement sous-régional, au contraire, crée un palier qui deviendra dysfonctionnel si l'option région-plan s'avère justifiée.

Toutefois, si pour d'autres raisons, le ministère des Affaires municipales décide de renforcer et d'agrandir les conseils de comté, il serait alors indispensable que ces gouvernements

---

(1) Voir projet O.R.D. au chapitre de l'exécution du Plan.

(2) Voir recommandation de déconcentration du ministère des Affaires municipales.

sous-régionaux soient représentés dans l'organisme régional de transition, et qu'ils soient associés au travail de cet organisme. Ces corporations municipales sous-régionales ne devraient pas être dotées de structure administrative d'envergure, afin de faciliter leur éventuelle transformation en un gouvernement régional. En un mot, ces conseils de comté agrandis devraient être considérés comme des organismes temporaires, durant la période d'exécution du Premier Plan.

Le renforcement et l'adaptation des gouvernements locaux à la société moderne sont nécessaires quels que soient les résultats de l'exécution du Premier Plan et l'option qui en découlera pour le territoire-pilote. Sous cet angle, la restructuration des corporations locales constitue une tâche du présent Plan. D'autre part, les nombreux pouvoirs détenus actuellement par les corporations locales ont des répercussions directes sur l'exécution du Plan. Selon leur dynamisme et les moyens dont ils disposent, les autorités locales constitueront un facteur de freinage ou au contraire d'accélération du processus de développement planifié. C'est dans cette double perspective, pratiquement interreliée, qu'on insistera, à court terme, sur la restructuration des gouvernements locaux.

Le B.A.E.Q. n'a pas de mandat pour proposer des transformations précises au niveau central (provincial) de l'administration publique. Il est nécessaire, toutefois, de souligner, en terminant, que la mise en oeuvre d'une telle politique est étroitement liée à une transformation du ministère des Affaires municipales qui le rendra apte à réaliser les transformations proposées. Une des recommandations contenues dans la suite de ce chapitre porte sur la nécessaire déconcentration de ce ministère à l'échelon régional, à titre d'expérience-pilote pour l'exécution du présent Plan. Cette déconcentration est essentielle, mais elle demeure insuffisante. Il ne faut pas minimiser, en effet, les multiples difficultés inhérentes au fonctionnement de ce système: les autorités locales actuelles conservent encore, souvent,

un "esprit de clocher" qui rendra difficile le fonctionnement des nouvelles municipalités toutes composées de plusieurs "clochers". Une assistance des autorités supérieures sera nécessaire pour réaliser les nouvelles unités locales, en particulier avant que naisse le gouvernement régional. L'importance des tâches qui lui seront confiées suppose une assistance financière et technique spéciale, une animation spécialisée. Elle suppose aussi des stages de formation destinés aux élus et principaux fonctionnaires locaux, tâches que le ministère des Affaires municipales devra prendre seul à sa charge avant la naissance de l'autorité régionale décentralisée. Les mêmes problèmes, d'ailleurs, se poseront à l'échelon régional lors de la naissance du gouvernement régional, et la même assistance sera nécessaire. Elle sera cependant moins indispensable, à cause de la présence, à ce palier, d'un secteur déconcentré parallèle. Mais elle demeurera nécessaire. C'est pourquoi il est proposé, comme une condition indispensable de la réussite de cette expérience, que le ministère des Affaires municipales considère le territoire-pilote comme une expérience-pilote pour la réorganisation des autorités locales en milieu rural, qu'il lui accorde une attention spéciale, et même qu'une loi spéciale, temporaire, soit créée à cet effet, permettant la souplesse indispensable à une telle expérience.

3- Politique de participation consultative

On a souligné en introduction générale, que l'option institutionnelle du B.A.E.Q. reposait sur ce que viennent d'expliciter les politiques précédentes de cette partie, mais aussi sur la participation consultative, donc sur la mise en place d'une structure de consultation. Quant à la définition de l'expression, elle a été faite déjà (1).

---

(1) **Voir page 62 et suivantes du présent chapitre.**

Aussi, dans cette politique l'on ne fera que proposer une vue globale de l'évolution de cette forme de participation ce qui va en montrer l'allure pour le long terme et ensuite les principales dimensions pour le Premier Plan.

a) Le long terme

Même si l'on peut compter sur les institutions consultatives qui seront proposées dans le programme correspondant à cette politique pour dynamiser le passage d'un cadre institutionnel traditionnel à un cadre de développement, il ne faudrait pas en sous-estimer les difficultés d'évolution.

D'abord, il faut bien se dire que la bonne volonté que manifestent présentement les associations à participer à des structures de consultation comme les conseils économiques régionaux et même les commissions municipales repose, en grande partie, même si ce n'est pas la seule raison, sur une non différenciation de ces associations qui ne représentent pas clairement un groupe socio-économique plutôt qu'un autre et dont, pour cette raison justement, les objectifs ne sont pas toujours très précis. Or, le processus de développement amorcé dans le territoire-pilote - et d'ailleurs la consultation pendant l'élaboration du Plan n'a pas manqué de faire affleurer ce phénomène - ne peut que faire découvrir aux associations représentant des groupes socio-économiques que leurs intérêts sont souvent divergents même s'ils sont parties d'une même région, d'une même localité. Aussi est-il fort possible que la Chambre de Commerce, par exemple, en arrive à se rendre compte qu'elle ne représente pas tous les groupes socio-économiques mais bien que le syndicalisme agricole et ouvrier ont des lettres de créances plus valables à l'égard des agriculteurs et des ouvriers. En conséquence, l'unanimité régionale face à la province, a permis à ces groupes de revendiquer ensemble pour la région, pourrait bien, si ce processus de différenciation est réellement en marche, être remise en question. Il est donc fort possible qu'un accord sur le rôle et la structure d'une

institution régionale (ou locale) de consultation ne puisse, dans un avenir assez rapproché, être accepté conjointement par les représentants de ces groupes diversifiés, surtout compte tenu de leurs objectifs propres. Alors, si l'Etat tient vraiment à une participation consultative des groupes socio-économiques, devra-t-il trouver une formule qui lui permette de se les associer, ceci signifie que l'entière initiative des rencontres ne serait pas laissée à ces groupes en quelque sorte opposés sur bien des objectifs. Des mécanismes précis de rencontres auront à être proposés par l'Etat.

Pourtant, celui-ci devra éviter que cette consultation ne soit de pure forme. La régularité des rencontres entre groupes et administrations devra être suffisante. De plus, l'Etat devra surveiller la représentativité des corps qu'il consultera s'il ne veut pas que ceux-ci soient considérés comme de simples créatures dociles (1). C'est donc dire que, si les structures de première phase en viennent à ne plus tourner rond, il ne faudra pas conclure trop vite au désintéressement, mais prévoir plutôt les changements structurels adaptés à une mentalité pluraliste.

En somme, une première difficulté à éviter est la croyance en la pérennité de l'unanimité fondant la consultation volontaire. Pourtant,

---

(1) Si les lignes qui précèdent ne permettent pas, au contraire, de rejeter la recommandation du programme correspondant à la section suivante, elles justifient cependant la prudence qu'a le B.A.E.Q. à proposer des actions trop à sens unique et rapides en ce domaine. C'est aussi dans cette optique qu'on pouvait proposer, tant à l'O.R.D. qu'au COLEQ, de fuir toute précipitation et toute rigidité en ce domaine.

il n'est pas exclu - l'expérience de la France est intéressante à ce point de vue - que la seconde phase soit suivie d'une troisième où les groupes, ayant expérimenté les difficultés d'une différenciation trop émotive et idéologique, en viennent, tout en conservant une conscience claire de leurs objectifs divergents, à une possibilité de dialogue qui rende le rôle de l'Etat dans la consultation moins directif qu'au cours de la seconde phase envisagée ci-haut. Il est de même possible que la seconde phase se passe très rapidement et qu'on en arrive assez vite à la troisième. Il est actuellement difficile d'envisager si les institutions consultatives de cette troisième phase seront plus semblables à celles de la première ou de la seconde phase. Il est prévisible qu'elles en soient une synthèse, intégrant des objectifs divergents et des rencontres volontaires.

Une autre difficulté est constituée par la faiblesse du niveau sous-régional. Ce niveau est en effet appelé à ne comporter aucun palier de décentralisation et peu de circonscriptions administratives importantes. Il est donc à prévoir qu'à ce niveau, la consultation horizontale n'aura pas lieu. Comme à l'heure actuelle, il est difficile dans la région de concevoir les organismes de consultation sans ce niveau, celui-ci est appelé à n'être surtout qu'un palier interne intermédiaire de la structure de consultation, laquelle ne jouerait son rôle consultatif qu'aux paliers régional et local. Ceci pose évidemment la question de la disparition éventuelle de ce palier dès qu'une conscience régionale sera suffisamment développée; car sans fonction horizontale, cet échelon interne de la structure consultative ne sera pas très alléchant pour ses participants.

Puis, cette politique de consultation globale proposée dans un plan régional devra être mise à exécution à travers des expériences sectorielles ou spécialisées analogues: conseils d'éducation, de bien-être, etc. En effet, il est question actuellement de conseils régionaux spécialisés pour les domaines de l'éducation et du bien-être

en particulier. Comme ces structures seront probablement érigées parallèlement à l'expérience des conseils régionaux de développement munis de comités spécialisés, il sera intéressant de vérifier les mérites respectifs des structures spécialisées et globales de consultation, tant du point de vue de la représentation des aspirations des publics que de celui d'une aide efficace aux administrations. Il faudrait éviter les cloisonnements qui risquent de faire tarder des intégrations qui pourraient s'avérer fructueuses.

Enfin, il faut situer résolument cette politique dans la lumière des discussions actuelles de la science politique, qui n'en est pas encore arrivée à des réponses claires, sur la nécessité d'associer formellement ou non des institutions fondées sur les groupes socio-économiques aux institutions étatiques traditionnelles fondées sur le vote populaire.

En somme, cette politique suggère une pièce importante de la structure de développement pour la région, mais elle tente quand même d'intégrer cette pièce à des processus évolutifs extérieurs à la région.

b) La consultation au cours du Premier Plan

Dans cette première phase encore caractérisée par une forme de participation élitiste et une conscience sociale communautariste (1), quelle forme d'institutions de consultation peut-on avoir et quelles sont les tâches des associations socio-économiques?

---

(1) Voir Côté, M. et Morency, M.-A., Structures de la participation sociale dans le territoire-pilote, B.A.E.Q., 1966.

- Structure et fonctions des institutions de consultation

Les trois paliers que comportera la structure consultative pendant cette phase seront brièvement décrits ici; ces propositions seront reprises en détail dans la section suivante.

Le palier local, qui sera défini par les nouvelles municipalités, comportera sa structure de participation consultative, comme on l'a vu à la politique précédente (1). Cette structure qui se situe, comme les autres politiques, dans l'optique du développement planifié avec participation aura cependant trois fonctions propres. D'abord, la "Commission municipale de développement" sera le principal conseiller du gouvernement municipal et le moyen privilégié de participation des associations socio-économiques représentatives à ce palier. Cette commission polyvalente devra arbitrer les propositions des comités spécialisés et surtout proposer à ces comités et à la direction de la municipalité de grandes options de développement pour la municipalité. En plus de cette consultation globale, la structure du palier local devra permettre la consultation périodique, et plus technique, que tentent aujourd'hui d'assurer les commissions municipales actuelles. Pour un temps, ces commissions actuelles devront continuer leur travail, sans grande modification.

En plus de ces deux fonctions horizontales de proposer des options et de collaborer à l'administration municipale, ces commissions générales seront les sections locales des instances supérieures de la structure de participation consultative et leur fourniront des membres. Aussi,

---

(1) Voir, à la section suivante, la recommandation #9 dans le programme de décentralisation.

la composition devra-t-elle correspondre aux normes exigées de ces structures supérieures quant à la représentativité, au fonctionnement et aux études à faire.

Le mise en place de cette structure locale de participation consultative pouvant remplir les deux fonctions horizontales et la fonction verticale mentionnées devra se faire parallèlement à la transformation du niveau municipal dont il est question à la politique précédente. Cette phase laissera même à côté de structures neuves, les anciennes non encore transformées. Aussi ne pourra-t-on pas être trop exigeant sur la standardisation, d'une municipalité à l'autre.

On l'a vu, c'est l'echelon sous-régional qui pose le plus sérieux problème. En tout état de cause, les critères strictement institutionnels de la décentralisation et de la déconcentration considèrent ce niveau comme quasi-inutile. Pourtant, du point de vue de la conscience régionale actuelle, ce palier semble très important (1). Aussi, même si la structure de consultation que l'on propose à ce palier risque de ne pas avoir de fonction de participation consultative horizontale, elle sera toutefois un jalon important de la consultation régionale. Ce sont donc les exigences du palier régional de la consultation à l'égard de ses structures sous-régionales qui structureront l'institution de ce dernier échelon. La tâche étant alors de faire inscrire les aspirations et données sous-régionales dans la consultation assumée par le palier régional, ce sont la représentativité et la structure d'étude qui seront importantes. En effet, les comités spécialisés de ce palier n'auront presque pas à rencontrer d'administrations mais plutôt à transmettre leurs

---

(1) Le comité consultatif régional sur les structures, dont il a déjà été fait mention exigeait même que ce niveau soit appelé régional.

études aux comités régionaux pertinents.

Comme membres, ces sections sous-régionales devront comporter des délégués des sections locales, les commissions municipales décrites plus haut, et des représentants des associations économiques ayant des structures à l'échelon sous-régional. Comme les associations n'auront pas toutes des structures à ce palier, il faudra ici encore tolérer pour un temps des accommodements afin que des secteurs importants ne soient pas absents de l'institution consultative. Comme structure, si cet échelon est doté de comités spécialisés comme la structure au palier municipal, les études pourront se faire et être arbitrées par le conseil sous-régional avant d'aller au niveau régional.

Cette sous-structure devra enfin fournir une proportion des membres de la structure régionale de consultation.

A l'échelon régional, comme au niveau local, les fonctions de consultation horizontale vont revêtir une importance capitale d'autant plus que ce palier est celui de la région-plan. Dans cette première phase, cette structure régionale de consultation aura à travailler avec l'O.R.D., représentant la décentralisation naissante, et les structures naissantes, elles aussi, de la déconcentration. Une structure comme celle qu'esquisse la section suivante devrait convenir pour la première phase. D'ailleurs, l'expérience des comités consultatifs régionaux constitués par le B.A.E.Q. et les conseils économiques pour l'étude de l'Esquisse du Plan a prouvé que la chose est possible et efficace.

C'est ce niveau de la structure consultative qui sera appelé à participer aux travaux d'une éventuelle structure de consultation provinciale. Si l'actuel COEQ (1) est transformé,

---

(1) Conseil d'orientation économique du Québec.

il pourrait bien devenir la clé de voute de toute la structure provinciale de participation consultative.

Pour conclure ce paragraphe, il serait bon de souligner que les institutions déconcentrées et décentralisées devraient s'engager à rencontrer périodiquement les structures consultatives et à leur soumettre les questions importantes. De plus, les comités spécialisés de la consultation devraient vite faire partie du monde législatif et administratif normal à tous les paliers. Pour assurer un fonctionnement coordonné et utile, des membres des appareils gouvernementaux, et ceci à tous les échelons, de même que leurs fonctionnaires devraient participer aux études et délibérations des institutions consultatives comme cela se passe actuellement dans les commissions municipales. Puis, et c'est primordial, les structures consultatives devraient disposer à temps des renseignements qui leur seraient utiles pour donner un avis sérieux.

- Transformation des associations socio-économiques.

Toute cette structure de participation consultative repose en grande partie sur les associations socio-économiques: syndicats ouvriers et d'employés, syndicats patronaux, Chambres de Commerce, syndicats agricoles. Il faudrait aussi s'appuyer sur des associations, pour certains comités en particulier, d'éducation, de culture, etc. Or, si ces corps intermédiaires veulent avoir une action efficace au sein des organismes consultatifs, ils doivent rapidement remplir certaines conditions. D'abord, les objectifs de chacune d'elles devront être clairs en sorte que leur représentativité ne fasse pas de doute. En effet, si une association prétend représenter trop de secteurs de la population, et ceci concurremment avec d'autres organismes, son action au sein des institutions consultatives risque d'être ambiguë. Cependant, à mesure que la différenciation avancera, ces polyvalences d'associations vont avoir

tendance à disparaître. Puis, les aires de juridiction, locales, sous-régionales et régionales de toutes les associations qui doivent participer devront en venir à coincider, autant que possible, avec les aires de juridiction des institutions décentralisées. Par exemple, le niveau local des associations devrait être le palier de la municipalité rénovée (1). Puis, si elles veulent que leurs délégués soient utiles dans le travail en comité et que leur poids de représentativité soit adéquat, ces associations devront pouvoir fournir à ces gens les renseignements nécessaires, de même que leur faire connaître régulièrement les positions de leurs organismes provincial et national. Enfin, comme on le verra plus loin, surtout pour cette première phase, les mécanismes d'animation ne devront pas faire défaut. Mais d'abord, ces associations doivent inscrire la planification parmi leurs objectifs.

Si l'on veut accélérer cette transformation essentielle des associations, il sera utile d'exiger, comme condition de participation, aux divers échelons de la structure consultative, que celles-ci se transforment justement selon les précédents critères dans des périodes maximum précisées.

Cette politique a donc tenté de prévoir une association institutionnalisée des groupes socio-économiques, au moyen de leurs associations les plus représentatives, au processus de développement planifié avec participation. Cette association se veut efficace tant pour la détermination des objectifs et grands moyens de la planification que pour l'accompagnement des administrations. Il est bien sûr, maintenant, qu'une telle association des groupes, de façon consultative, à l'appareil gouvernemental ne pourra être efficace sans une information transformée: les décisions des corps consultatifs n'auront aucun poids si elles ne sont pas publicisées.

---

(1) Voir la recommandation au sujet des fusions municipales, à la section suivante, programme de décentralisation.

4- Politique d'information régionale

Cette politique vise d'abord l'information de planification et ensuite l'information de participation.

a) L'information de planification

Comme on l'a laissé entendre à la partie précédente, l'échange des renseignements entre les centres de décision laisse beaucoup à désirer. Comme les moyens de remédier à cette situation anti-planification - il est impossible de prévoir et de coordonner si l'on ne connaît pas les projets des centres privés de décision - n'ont pas été étudiés systématiquement au B.A.E.Q., il est impossible de proposer dans la section suivante, ni programme ni recommandation précise touchant ce domaine, ni de s'étendre sur ce point. Il semble cependant que certains moyens pourraient aider grandement à changer cette mentalité. Sans doute une loi statistique plus souple, moins cachottière et par contre plus exigeante à l'égard des centres privés et publics de décision permettrait une accessibilité aux renseignements plus adéquate. De même, des centres régionaux de traitement de l'information, assez rapides, favoriseraient une utilisation accélérée et efficace de ces renseignements.

Il serait sans doute utile de conclure en proposant que les recherches entreprises par l'Etat en vue de l'amélioration de la disponibilité de l'information de planification soient accélérées.

De plus, il serait urgent qu'on dispose de moyens pour transmettre aux structures consultatives des renseignements sous une forme accessible si l'on veut qu'elles jouent un rôle efficace.

Pour le Premier Plan, ce serait une priorité (1).

b) L'information de participation

Le processus de planification régionale nécessitera une formation accélérée de la population, ou en d'autres termes, devra comprendre des actions énergiques et bien coordonnées en vue d'assurer la socialisation aux normes et valeurs de la planification participationiste elle-même: c'est dire que la situation actuelle résulte d'une faiblesse des agences de socialisation quant à ce type de problème que constitue le développement économique et social. Ces agences naturelles, comme la famille, ou plus sociales comme l'école, les mass média, les associations, doivent rationaliser leurs actions de formation et coordonner ces actions. Il faut considérer les mass média (T.V. - radio - journaux) comme une de ces agences si, à court terme, l'on veut utiliser un processus de socialisation dans la planification.

Le milieu familial, l'association, ou l'école sont en effet des groupes sociaux complexes et de restructuration très lente, alors qu'une action peut immédiatement se faire sentir dans l'orientation des mass média. Or, l'état de l'information dans le territoire nécessiterait une certaine transformation dans un contexte de planification avec participation, transformation que cette politique tente de définir à la lumière des analyses effectuées par le B.A.E.Q. (2). Une telle politique d'information est forcément complémentaire de celle qui traite de l'animation sociale.

---

(1) L'expérience des comités consultatifs régionaux mis sur pied par les conseils régionaux et le B.A.E.Q. a été intéressante à ce point de vue.

(2) Deguise, Jacques, Les médiums d'information, B.A.E.Q., août 1965, p. 186.

Après avoir d'abord défini l'orientation à long terme que doivent prendre les mass média pour devenir des foyers de participation au développement régional, on précisera les structures qu'il sera nécessaire de mettre sur pied, dans une première période, pour réaliser ces objectifs.

- Orientation à long terme

L'orientation des mass média doit reconnaître et concrétiser la prépondérance de l'intérêt public sur l'intérêt privé. A cet effet, les recherches effectuées par le B.A.E.Q. révèlent que des impératifs de financement ou de profit pur et simple tels qu'ils régissent les décisions des diffuseurs privés (1) font en sorte que sont négligés des rôles essentiels en information.

Puis, l'orientation des mass média doit reconnaître et concrétiser la prépondérance de l'intérêt régional sur l'intérêt local. Ceci découle du premier élément de cette politique: les diffuseurs ayant recours à des sources locales de financement (publicité) sont d'abord orientés au local, mais aussi limités par cette ressource. Aucun n'a les moyens de recueillir des informations sur les évènements régionaux ni de produire des interprétations originales de la réalité régionale. Si cette politique est appliquée, la concurrence ne pourrait pas jouer dans le sens contraire de l'intérêt public; de même naîtrait une certaine collaboration qui veillerait à remplir des rôles primordiaux de l'information régionale.

Ensuite, l'orientation des mass média doit reconnaître et concrétiser l'importance de l'information par rapport au divertissement (ou la publicité). Ceci découle de l'application des deux précédents éléments. La concurrence et le profit sont des facteurs qui incitent les diffuseurs privés

---

(1) Deguise, Jacques, op. cit., p. 155 et suivantes, pp. 226-227.

à rechercher, qui pour son journal, une publicité maximum, qui pour sa programmation, un commanditaire payant, aux heures où la population est le plus disponible devant le petit écran. Ces impératifs de profit impliquent une "politique d'escalade de l'avilissement" en matière de programmation ou de contenu littéraire (1), au détriment de la fonction primordiale du diffuseur, qui est d'informer, de former, ou de permettre tout simplement à des agences reconnues de former une population ou un groupe donné.

Enfin, l'orientation des mass média doit reconnaître et concrétiser l'importance d'une information particulière reliée au développement et aux cadres de décision régionaux. Pour jouer un rôle complémentaire par rapport aux mécanismes facilitant la rétroaction (2), dans une perspective de participation, l'information régionale doit être en mesure de diffuser les contraintes et possibilités d'un projet de développement avec participation. Cela signifie qu'elle doit viser à nourrir une participation d'opinions publiques. Cette participation d'opinions publiques nécessite, de la part des diffuseurs, une attention aux besoins d'une clientèle diversifiée et dynamique, une participation à un cadre de discussion et d'étude qui fasse ressortir ces besoins.

- Transformations requises

L'information régionale pourrait donc participer au développement du territoire d'une manière privilégiée en conjonction avec les agences d'animation, les services d'éducation des adultes, et avec la participation des groupes en situation de développement. Cette participation des

---

(1) Deguise, Jacques, op. cit., p. 169 et pp. 226-227.

(2) De l'anglais "feed back". L'animation stimule la connaissance des problèmes du milieu par les responsables.

mass média nécessite une transformation préalable des structures et l'application de normes reliées au développement social et économique. Il importe de préciser les conditions de cette participation des diffuseurs régionaux et des structures qu'il faudra mettre sur pied à court terme pour concrétiser cette nouvelle orientation.

Il importe, dans une perspective d'aménagement régional, de prévoir la participation des diffuseurs publics et privés (employeurs et employés) à la structure de consultation. Ce corps consultatif serait d'un grand avantage pour faciliter l'orientation des organismes, soit de contrôle (BGR régional) (1), soit de production (agence de presse, hebdomadaire régional, émissions régionales); de même, ce corps serait de grande importance pour assurer, au niveau régional, une action concertée de la part des agences d'animation, d'éducation, et celles d'information comme telles.

Il importe en plus de s'assurer auprès des diffuseurs de l'extérieur, la possibilité de produire ou de diffuser une propagande favorable à la région-pilote. Cette "propagande" doit viser à représenter les attraits économiques de la région, et éventuellement, sinon dès maintenant, constituer un exemple de participation sociale et institutionnelle que d'autres régions auraient intérêt à connaître.

Une production vraiment régionale n'existe pas. Il importe que cette production soit favorisée. Pour une période indéterminée, il pourrait être considéré d'aider financièrement cette production régionale, étant donné l'incapacité financière des producteurs régionaux, ou encore de régionaliser la production de Radio-Canada.

---

(1) Forme de régionalisation du Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion du Canada.

Le rapport de recherche sur les médiums d'information (1) indique la faiblesse en information et en valeur éducative des émissions ou publications régionales. Un contrôle de la programmation, une production régionale, une agence régionale de presse seraient des éléments indispensables en vue d'améliorer le standard de l'information dans la région. L'attention des diffuseurs devra se porter sur les institutions régionales, le jeu des agents économiques et sociaux, s'adresser à des groupes constitués et favoriser en quelque sorte la naissance d'une opinion publique éclairée. La dépendance et l'élitisme sont des processus de "participation" qu'une politique de divertissement ne peut qu'aggraver. La dépendance des élites régionales est aussi liee à une politique d'information locale. Dans une perspective d'aménagement du territoire et de formation d'une conscience régionale, dans le fonctionnement même des structures de planification régionale, le rôle des diffuseurs est d'une extrême importance. C'est pourquoi, il faudrait considérer la possibilité d'établir un organisme de contrôle régional, c'est-à-dire un Bureau des gouverneurs de la Radio-télédiffusion, d'une formule analogue au BGR national.

Pour conclure cette politique, on peut dire que l'information régionale doit être adaptée aux besoins de la population régionale et celle-ci doit participer à définir ces besoins. Deux mécanismes pourront aider à adapter le contenu des informations.

D'abord la participation des diffuseurs à une structure consultative régionale permettra un échange systématique de vues entre les diverses commissions.

En second lieu, une information régionale devra s'appuyer sur les services d'une agence d'information spécialisée. Cette agence

---

(1) Deguise, Jacques, op. cit.

fournirait trois types de services:

- un service d'information qui analyse et relie les évènements dans une histoire dynamique de la région;

- un service de prospective, qui a pour but d'informer la population sur les changements à prévoir, d'après les tendances statistiques observées, les politiques d'agents privés, et les politiques d'ordre public;

- un service d'éducation sur les institutions régionales.

Les pages qui précèdent montrent l'ampleur des transformations requises pour faire des mass média des instruments actifs de participation à la planification régionale. Les recommandations spécifiques présentées à ce sujet dans la section suivante de ce chapitre ne prétendent pas réaliser ces transformations dans le cadre du Premier Plan. Elles se situent cependant par rapport à ces objectifs et visent à amorcer, pendant la période d'exécution du Premier Plan, un processus de sensibilisation des mass média à une réalité régionale.

5- Politique d'animation

Les multiples conceptions de l'animation qui ont court dans les milieux spécialisés soulignent la difficulté de préciser très exactement le rôle et la fonction que remplissent et que rempliront éventuellement ceux qu'on appelle des animateurs.

Cette difficulté nous oblige à préciser le sens qu'on accordera à ce terme dans les pages qui suivent. La définition présentée ici ne prétend pas solutionner le problème théorique posé par l'animation mais vise seulement à préciser le sens qu'on accordera à ce terme dans cette politique.

Après avoir explicité la signification opératoire donnée à l'animation dans ce chapitre, on en étudiera l'importance pour le cadre institutionnel; enfin, une utilisation plus précise de cet instrument sera proposée selon les différentes structures du cadre institutionnel présenté.

a) Définition

L'animation c'est l'utilisation d'un ensemble de méthodes, techniques et instruments visant à intervenir de façon systématique sur les facteurs d'ordre culturel qui empêchent un groupe de rationaliser son action par rapport à un objectif quelconque.

Les différentes méthodes utilisées dans l'animation trouvent leur source dans ce qui est désigné généralement par la "méthode active". Quant aux techniques et instruments, ils sont aussi nombreux que variés: techniques audio-visuelles, socio-dramatiques, techniques de groupe proprement dit, etc. (1).

L'action de l'animateur vise toujours un groupe. Il peut s'agir d'un groupe social réel (communauté de village, etc.) ou d'un groupe d'individus formés par rapport à une tâche spécifique (groupe de production, coopérative, etc.). Cette intervention vise à rationaliser l'action, c'est-à-dire à faire en sorte que des moyens adéquats soient utilisés pour atteindre un objectif donné. Le champ d'action de cette intervention réside dans les facteurs d'ordre culturel. Alors que l'agronome pourra rationaliser la production d'un groupe d'agriculteurs en agissant sur des facteurs

---

(1) Ce n'est pas le lieu de définir ces techniques et ces méthodes ici. Voir André Gagnon et Jacques Noël, Rapport d'étape sur l'expérience en développement régional, B.A.E.Q., 4 août 1965.

d'ordre technique (introduction d'instruments plus modernes, etc.) que l'économiste interviendra sur les facteurs d'ordre économique, l'animateur agira sur les normes, les valeurs qui empêchent le groupe de rationaliser son action en fonction de certains objectifs. Il est évident qu'un agronome peut être appelé, pour introduire de nouvelles techniques, à agir sur ces facteurs d'ordre culturel. S'il utilise les techniques de l'animation, on dira alors qu'il remplit une fonction d'animation. On réservera, dans ce texte, le qualificatif d'animateur à l'individu qui se spécialise dans l'utilisation de méthodes, techniques et instruments visant à intervenir de façon systématique sur ces facteurs d'ordre culturel.

Cette intervention sur les facteurs d'ordre culturel suppose deux postulats fondamentaux de l'animation. Elle suppose d'abord qu'il est possible d'intervenir efficacement et de façon systématique sur cet ordre de facteur. Le second postulat de l'animation, qui fonde toute son approche, est que la meilleure façon d'intervenir de manière efficace est par des moyens non directifs, c'est-à-dire qui misent sur la compréhension du groupe plutôt que sur la persuasion ou la contrainte. D'où l'importance, dans l'animation, de techniques qui amèneront le groupe à s'exprimer (1). Ce postulat, on le voit, distingue l'animation de la propagande.

L'animation vise à rationaliser l'action d'un groupe par rapport à des objectifs. Ces objectifs ne sont pas définis par l'animateur mais

---

(1) Ce postulat, à la limite, conduit certaines "écoles" d'animation à penser que tout vient du groupe et à voir l'animation comme un simple catalyseur des réactions et besoins d'un groupe. Cette attitude nous semble cependant contradictoire avec des objectifs de planification.

par le groupe lui-même ou par ses représentants mandatés (1).

b) Le rôle de l'animation

Si on admet que la planification du développement, comme processus global, consiste à introduire la rationalité dans l'ensemble des décisions qui produisent le développement, on comprendra que l'animateur ait une place privilégiée

---

(1) Ce problème des objectifs est un des plus complexes du métier d'animateur. Lorsque ce dernier est employé par le groupe au sein duquel il opérera, ce problème est relativement simple. Mais lorsque l'animateur détient son mandat d'un centre de décision extérieur au groupe au sein duquel il exercera son action, le problème du double objectif se pose à cause des méthodes non directives utilisées par l'animateur. Fréquemment, les objectifs du centre de décision qui l'utilise seront différents des objectifs du groupe au sein duquel il opérera. Le danger consistera à prendre position. S'il ne prend pas position, il sera alors appelé à jouer une double fonction importante: rétroaction (feed back), c'est-à-dire transmission des objectifs du groupe au sein duquel il travaille au centre de décision qui l'emploi; parallèlement à une fonction de transmission des objectifs du centre de décision qui l'emploi au groupe au sein duquel il travaille. Il pourra constituer alors un mécanisme essentiel d'ajustement, au sein d'une structure complexe, des objectifs de la "base" et de ceux du "sommet". Mais s'il prend position face à ces objectifs divergents, il ne remplit plus sa fonction d'animateur mais se transforme alors soit en propagandiste (s'il adhère aux objectifs du "sommet") soit en une fonction de contestation du "sommet" au nom des objectifs de la "base" (s'il adhère aux objectifs de la "base").

dans les moyens qu'utilisent les centres de décision formant le cadre institutionnel proposé dans ce chapitre. L'objectif à long terme du Plan actuel étant d'introduire la rationalité dans les décisions de développement, l'animateur se situe d'emblée dans ce processus.

Par ailleurs, le Plan suppose à court terme des objectifs précis et des moyens pour les atteindre. L'animateur remplira ici aussi une fonction importante qui devient indispensable si on tient compte que l'un de ces objectifs est la participation, ce qui enlève la possibilité d'imposer la réalisation du Plan à la population de la région, soit par une série de décisions exécutoires, soit par une propagande intensive. L'animation devient alors l'instrument le plus adapté (1), parce que fondé sur des méthodes non directives, pour ajuster continuellement les objectifs et décisions des responsables régionaux du Plan et les objectifs et décisions des centres de décision privés de la région.

Le paragraphe suivant indique les secteurs d'activité où l'utilisation d'un tel instrument sera nécessaire pour le cadre institutionnel, à court terme, c'est-à-dire pour l'exécution du Premier Plan, utilisation qui tentera aussi d'amorcer le processus global de planification du développement à long terme.

c) Les tâches de l'animation face aux autres politiques

Dans la structure décentralisée, à court terme, il est possible que la mise sur pied

---

(1) L'animation constitue aussi, sans aucun doute, le mode d'intervention le plus adapté aux valeurs culturelles de la société québécoise, fondée sur le principe de la liberté individuelle.

de commissions de développement (cf. rôle de l'animation dans la consultation) engendre des changements dans les institutions locales comme telles; cependant, il ne s'agit pas d'une opération qu'aura à mener l'équipe d'animateurs. Ce travail devra être l'objet des efforts des élites locales elles-mêmes.

C'est à plus long terme que les mécanismes d'animation pourront desservir certains besoins des autorités municipales et régionales. Par exemple, ces conseils vont devoir intégrer des communautés territoriales diverses. La politique et l'action de ces conseils seront donc des tâche à laquelle il faudra associer le plus étroitement possible les citoyens des municipalités nouvelles. La même remarque s'appliquera au niveau régional. L'institutionnalisation de mécanismes d'animation dans la tenue des assemblées publiques par exemple, permettra de diffuser l'information et de connaître les opinions du public.

Les changements provoqués par la planification vont nécessiter une redéfinition du rôle des groupements volontaires et des corporations privées. En terme de participation sociale, il faut prévoir que la différenciation fonctionnelle des élites va nécessiter une socialisation des agents socio-économiques aux nouvelles normes qui présideront au partage des "biens sociaux". C'est dans cette perspective que graduellement, les associations et les corporations vont sentir le besoin de mécanismes d'animation sociale, comme cela se produit déjà en fait, au niveau provincial. Ces mécanismes auront encore une double fonction: ils permettront une information sur les changements qui amènent cette redéfinition, et une rétroaction (1) quant aux opinions du "membership" ou des clientèles en question.

---

(1) De l'anglais "feed back", i.e. dans ce cas, les informations que le "membership" désire communiquer aux leaders, aux responsables.

Par rapport à l'information, il faut prévoir qu'à long terme l'information régionale sera appelée à répondre aux besoins engendrés par l'apparition d'élites plus spécialisées et la redéfinition de la participation sociale qu'elle nécessitera.

A plus long terme encore, le rôle de l'information sera de faciliter le processus d'adaptation de la société régionale au contexte provincial. Cela doit faire l'objet d'une recherche (1) sur la régionalisation de l'information. Cette phase du développement social de la région verra une diminution graduelle de l'animation sociale comme intervention globale, alors que naîtront des besoins plus spécifiques dans les associations et les corporations privées. L'information régionale devra encore contribuer à cette redéfinition qu'entreprendront les élites et aider les animateurs qui y travailleront.

L'intervention de l'animation sociale peut bénéficier énormément de l'apport d'un autre puissant instrument de socialisation, les mass média, et en retour, ces mécanismes d'animation ont l'avantage (en plus de diffuser de l'information) d'en susciter le besoin, et de motiver des groupes à entendre ou lire certains "messages" qui autrement seraient diffusés mais ne les atteindraient pas.

L'animation fera ressortir deux catégories de besoins en information: d'abord les agents seront amenés à désirer des informations de planification, i.e. des informations sur les normes et valeurs de la planification soit dans une perspective globale, soit dans des secteurs d'activité bien spécifiques. La formation des fonctionnaires leur permettra de répondre à une partie de ces besoins spécifiques. En ce qui regarde la perspective plus globale, ce besoin devra être l'objet

---

(1) Voir recommandation 16, ci-après.

d'une information plus générale à diffuser sans distinction de secteurs. Si des émissions sur le monde rural (exemple: le Reveil rural) permettent d'atteindre des secteurs particuliers, il faudra de plus que les diffuseurs s'attachent à mettre sur pied des émissions d'information sur les mécanismes de la planification, à y intégrer des renseignements d'intérêt général, ce que notre politique d'information a déjà explicité.

Il faut aussi dire que si l'animation sociale est un instrument de socialisation dans la perspective de changements sociaux requis dans un contexte de planification, l'information doit aussi contribuer à cette transformation des structures de la participation sociale.

Cette contribution peut, à court terme, signifier que l'équipe d'animateurs devra travailler avec les diffuseurs à une définition opérationnelle de ces efforts conjoints ou complémentaires. La tenue de réunions du comité consultatif sur l'information permettra d'associer et animateurs et diffuseurs dans ce travail d'étroite collaboration, et aidera à réorienter la situation actuelle dans ce domaine.

Au niveau de la déconcentration, il est absolument essentiel que les fonctionnaires chargés d'exécuter comme d'élaborer certaines parties du Plan (cela est aussi valable pour les politiques provinciales qui ont des incidences territoriales), soient capables (en aient non seulement les pouvoirs, mais les techniques) de diffuser les normes techniques de leur ressort, et non seulement de contrôler l'adaptation des politiques mais aussi de mobiliser des clientèles ou des groupes dans leur exécution. Il devient urgent, dans le contexte régional, de s'assurer que les fonctionnaires, autant dans les divisions sectorielles (agriculture, pêche, forêt, tourisme) que dans les secteurs horizontaux (industrie et commerce, affaires municipales, culture, information) adoptent une démarche active dans l'exécution des

programmes, remplissent une fonction d'animation (1).

Il est donc recommandé de former ces fonctionnaires aux techniques et à la démarche intellectuelle propre à l'animation. Il est recommandé pour que cette politique devienne réalité, de recourir à un centre provincial reconnu et d'instaurer des cycles d'étude portant sur le Plan, le processus et les institutions de planification régionale, enfin, portant sur des techniques d'animation. Cette politique constitue un élément de valorisation pour le personnel administratif et la garantie de leur participation dynamique dans le cadre institutionnel.

L'institutionnalisation de la consultation joue un rôle privilégié dans la transformation de la société régionale. Il est nécessaire d'intégrer à la structure de consultation des mécanismes assurant son rôle d'animation, facilitant son rôle de représentation et de consultation. De façon opérationnelle, la mise sur pied de cette structure nécessite aussi la présence d'une équipe d'animateurs; une proposition du chapitre traitant de l'exécution du Plan concrétise cette nécessité en recommandant la création d'un comité de liaison (COLEQ).

Eventuellement, cette équipe d'animation devra voir à la sélection d'un personnel de remplacement et sera appelée à décider des critères de recrutement pour leur formation. En collaboration avec un centre provincial reconnu, ils pourraient dresser un tel programme de formation. Assurer cette relève sera aussi une façon d'assurer à des animateurs locaux la possibilité d'émerger au niveau régional et pour certains au niveau provincial. La possibilité de recevoir une formation supérieure en animation et une mobilité occupationnelle (allant du niveau local au niveau provincial) représentent une structure de sélection, de formation dont pourra aussi bénéficier l'échelon

---

(1) Voir page 133 du présent chapitre.

provincial. De plus, ce canal de mobilité et de formation représente un moyen pour les animateurs de se retremper, de discuter, de sortir surtout d'un isolement néfaste.

Rappelons que ce programme de formation a déjà été amorcé par le B.A.E.Q., lorsqu'il décida de former le Centre d'étude en développement régional (1). Ce travail pourrait néanmoins s'appliquer davantage dans une perspective de professionnalisation du rôle d'animateur. La pénurie en ce domaine semble être due à une dispersion des instructeurs compétents autant qu'à l'absence d'une politique de formation.

d) Evolution de l'animation sociale

Comme cela s'est déjà produit dans le passé récent de l'animation sociale au B.A.E.Q., il faut s'attendre à une évolution graduelle du rôle de l'animation sociale. Cette action qui se situe à des niveaux divers, selon des phases bien particulières, s'adapte à un changement en partie provoqué par elle.

Ainsi, dans une première phase de mise sur pied, de structuration, il faut s'attendre à ce que l'animation exerce un leadership (analogue au "leadership importé" que constituait le B.A.E.Q., et son agence d'animation) en ce qui concerne la diffusion de normes, de valeurs, définissant le cadre institutionnel, et ce consensus de base qui représente une part essentielle de la conscience régionale de développement.

---

(1) Il est recommandé que dans une expérience-pilote de cette envergure, l'opération animation soit l'objet d'une évaluation par un chercheur reconnu dans ce domaine. Cette recherche pourrait entraîner un processus de formation d'évaluateurs professionnels de calibre scientifique et mettre en contact les milieux universitaires et les centres d'opération.

Au fur et à mesure que les élites régionales reprendront l'exercice de ces fonctions du leadership, qu'elles stimuleront elles-mêmes la socialisation des couches de population qu'elles représentent, qu'elles auront trouvé les mécanismes leur permettant d'assurer la relève et la continuité indispensable (à la consultation, par exemple), alors le rôle de l'animation sociale pourra se concentrer sur le fonctionnement interne du cadre institutionnel, et assurer une fonction de diffusion des contraintes impliquées par les relations entre la région et le contexte québécois. A ce moment, il faudra peut-être qu'elle assume elle-même la formation des animateurs (tâche qui, pour le moment, doit être confiée à un centre provincial). De même, l'animation sociale étant multi-dimensionnelle par excellence, sera souple et variée, en somme adaptée à l'état de la participation. Si le Premier Plan suppose une action de valorisation au niveau de la mentalité et de l'organisation sociale, au niveau des personnalités, la poursuite de l'animation suppose la mise en marche de ces nouvelles structures, l'émergence d'une conscience régionale de développement. L'animation et l'information devront, dans une première phase, aider cette restructuration sociale. De même, à long terme, l'animation sociale sera-t-elle beaucoup moins affectée par ces structures qui requièrent actuellement son leadership. La différenciation progressive du leadership va requérir progressivement une animation axée sur le changement particulier de groupes partiels. Le rôle de l'animation sera alors de former les personnalités que ces groupes lui choisiront, leur donner les techniques et méthodes, leur indiquer les postulats (1) de l'animation. A leur tour, ces animateurs iront, dans leurs associations respectives ou dans leurs municipalités propres exercer leur rôle.

A long terme, il faut donc penser que les changements culturels nécessités par la

---

(1) Voir page 133 du présent chapitre.

planification seront absorbés sans qu'on ait recours à ces mécanismes favorisant une participation d'urgence; les mécanismes d'animation sociale globale qui desservent actuellement cette participation sociale d'urgence, pourront, au fur et à mesure que la participation sociale normale absorbera ces changements (par exemple: quand la conscience régionale se sera étendue à toutes les couches de la population), répondre à des demandes plus particulières, ou répondre à d'autres priorités dans le cadre provincial. Cette évolution se traduit donc par une disparition graduelle de l'animation comme organisation polyvalente dans la région et par l'apparition de mécanismes d'animation spécialisés et institutionnalisés.

Comme la politique d'information, cette politique d'animation constitue une prise de position sur un moyen particulièrement adapté à la mobilisation du personnel nécessaire au fonctionnement de ce cadre institutionnel, à la création même d'une conscience régionale de développement. Ce processus de transformation des structures socio-politiques de la région est déjà en marche et doit se continuer. Mais il doit s'accompagner d'un effort supplémentaire en termes d'animation en ce qui regarde non seulement la mise sur pied du cadre institutionnel et son fonctionnement interne, mais encore pour lui donner la capacité de jouer un rôle actif dans l'adaptation des groupes qui lui fournissent déjà des représentants, adaptation dans une perspective de développement planifié avec participation. Ainsi, le cadre institutionnel peut jouer un rôle dynamique dans le processus qui redéfinit l'état de la participation.

Conclusion aux politiques

Les spécifications, pour le Premier Plan, des politiques précédentes vont être décrites dans la section suivante alors que la synthèse des divers éléments pour ce court terme va apparaître en

conclusion générale du présent chapitre et au chapitre traitant de l'exécution du Plan. Aussi, voudrait-on, pour conclure provisoirement, tenter de donner une idée de l'allure très générale que pourrait avoir le cadre institutionnel en 1982. Pourtant, il faudra se souvenir des réserves faites en introduction générale au sujet des impondérables qui peuvent venir modifier certains facteurs de l'évolution institutionnelle globale.

A ce moment, il est probable que la déconcentration de l'administration gouvernementale ait atteint un degré raisonnable de stabilisation. Les directions générales des ministères seraient en place et l'administration territoriale du Québec dans la région serait sans doute dirigée par une conférence interministérielle régionale.

Du côté de la décentralisation, la municipalité ou gouvernement régional aurait aussi atteint une certaine maturité. Les services seraient alors établis et en relation permanente avec les services correspondants du secteur déconcentré. Le palier sous-régional serait disparu et le palier local remonté à un niveau d'efficacité optimum (10 à 15 municipalités locales).

De même, la consultation sera bien établie, avec ses comités spécialisés en relation avec les services décentralisés et déconcentrés correspondants, des paliers régional et local.

La responsabilité, tant au stade de l'élaboration que de la surveillance de l'exécution de la planification dans la région (de la tranche régionale du Bas Saint-Laurent - Gaspésie), incomberait sans doute à un représentant régional du ministère du Plan, lequel serait assisté d'une petite mission de techniciens aptes à évaluer le travail et les propositions des administrations de la région. Le responsable sera évidemment en relation constante avec les trois structures du cadre institutionnel

régional (1). Il aurait un pouvoir de consultation auprès de son ministre pour faire s'ajuster au Plan les instances décentralisées et déconcentrées de la région (2)

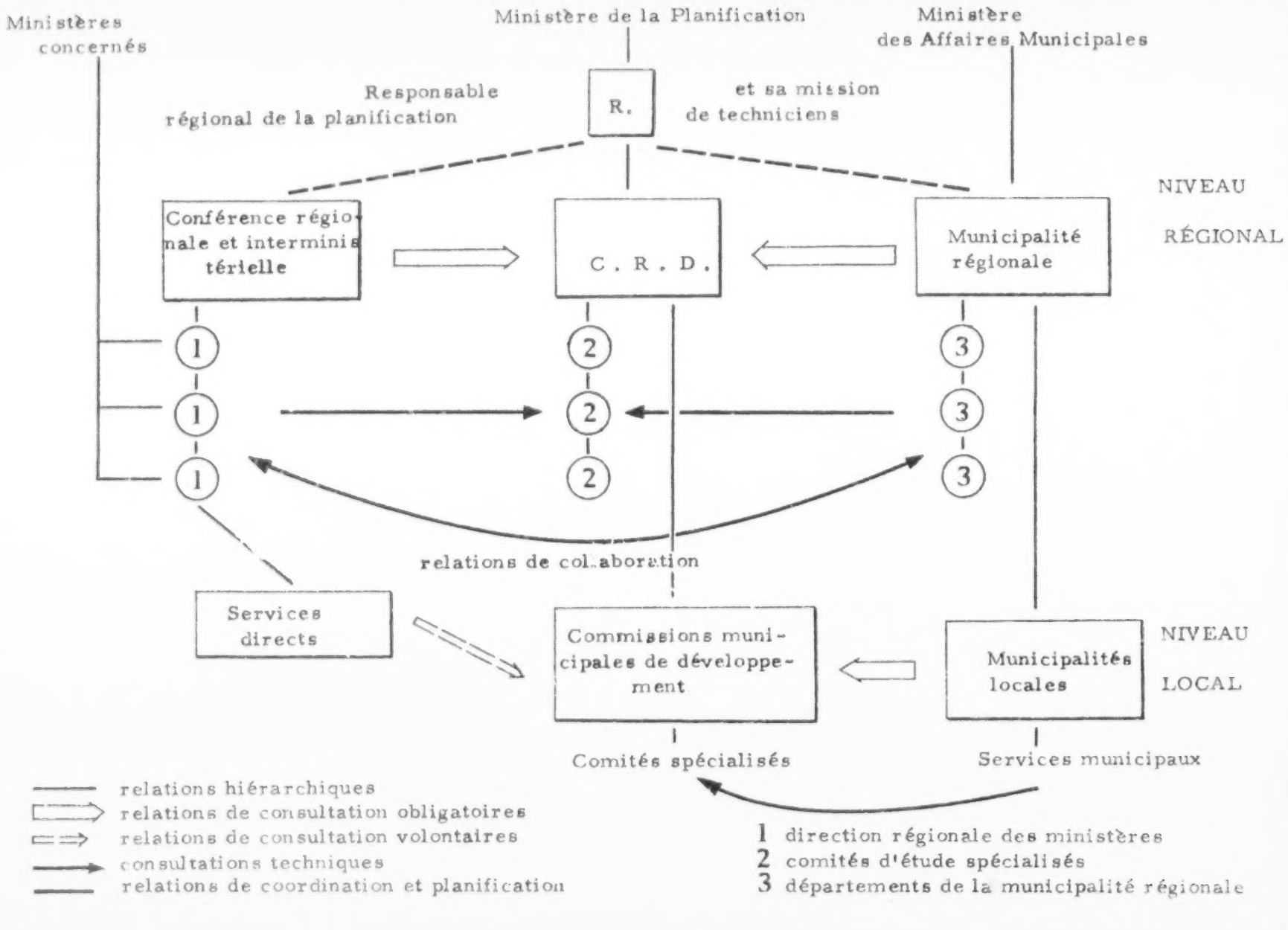
Aussi, même si la section suivante tient amplement compte des tâches immédiates devant être amenées par le cadre institutionnel, on ne devrait pas oublier que les recommandations suivantes perdraient beaucoup de leur sens si elles ne sont pas aussi vues dans la perspective de long terme que l'on vient d'entrevoir.

---

(1) Il pourrait même présider la conférence interministérielle régionale.

(2) Pour une vue d'ensemble, voir graphique 1 de la page suivante.

Graphique n° 1 : LE CADRE INSTITUTIONNEL A LONG TERME -



SECTION II

La programmation de l'établissement d'un cadre institutionnel de développement planifié avec participation (régional)

Cette seconde section va présenter, à la suite, cinq programmes, un programme correspondant à chacune des politiques précédentes. En plus d'une introduction ou de notes préliminaires, ces programmes, contrairement à ceux des autres chapitres, ne comportent que des recommandations. En effet, entre autres pour les deux raisons exposées ci-après, et comme ce sont les coûts qui, dans les projets des autres chapitres, donnent une allure concrète aux propositions, on a voulu dans le présent chapitre n'avoir que des recommandations.

En effet, pour ce qui est de la dimension temps dans cette section, il s'agit plutôt de priorités et de concordances. Les propositions sont indépendantes des saisons et de la concurrence nationale ou internationale. Il s'agit de décisions politiques, pour ce qui est des choix de base; leur urgence dépend surtout de la quantité des propositions du reste du Plan qui seront exécutées. Certes, l'O.R.D. peut être reporté, en soi à un an, deux ans, plus peut-être. Pourtant si l'on veut agir dans le tourisme, l'agriculture, etc. selon les lignes du Plan, alors la date de mise en place de l'O.R.D. devient importante. De même, si l'on ne veut rien confier aux municipalités, les fusions peuvent attendre. Puis, si l'on veut tout faire de Québec ou au moyen d'organismes "ad hoc", la déconcentration peut attendre. En somme, le rythme imposé au cadre institutionnel sera celui de la célérité à vouloir exécuter le Plan.

Quant aux coûts, l'on sait que la prise d'une décision politique ne coûte rien en soi. Changer une structure administrative ne coûte rien en soi. Certes, engager de nouveaux fonctionnaires,

retenir les services de personnes plus compétentes, etc... cela va coûter de l'argent. Mais il faut admettre que le coût de financement de tels changements est difficile et long à évaluer. Aussi, même si une programmation précise des opérations proposées plus bas est possible, et devra se faire, elle n'a pu être complétée dans les cadres du B.A.E.Q.

Voici donc, cependant, les premières étapes à franchir si on veut passer de l'état actuel des institutions décrites au moyen des variables stratégiques aux propositions contenues dans les politiques.

PROGRAMME 1: REORGANISATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS PROVINCIAUX SUR LE TERRITOIRE-PILOTE

Cette sous-section vise à formuler un certain nombre de mesures qui devront être entreprises par l'administration gouvernementale au cours du Premier Plan de développement (1967-1972). Ces mesures se situent évidemment dans les cadres de la politique de déconcentration exposée précédemment. Elles portent toutes sur l'échelon régional de l'administration, qu'il apparaît prioritaire de transformer afin que le Plan soit exécuté; chacune des mesures proposées devrait ainsi être amorcée entre 1967-1972, dans un ordre correspondant à peu près à l'ordre de présentation des recommandations ci-dessous.

Le programme est divisé en deux parties: on énoncera d'abord des recommandations générales, puis on en examinera quelques modalités d'application pour des secteurs d'activité visés par le Plan.

1- Recommandations générales

RECOMMANDATION 1: Revision des divisions territoriales, en vue de l'adoption par tous les agents de l'Etat de la région-plan comme niveau principal d'administration territoriale et de l'adoption, aux niveaux infrarégionaux, de divisions territoriales fonctionnelles aux objets et modes d'intervention propres à chacun, mais coïncidant, si possible, avec l'unité sous-régionale ou l'unité municipale agrandie.

Cette uniformisation des divisions territoriales vaudra tant au plan de la notion théorique de région qui sera utilisée pour des fins de recherche et de planification qu'au plan des structures dans lesquelles s'inscriront les services implantés sur le territoire: chaque ministère ou autre agent de l'Etat ayant ou devant avoir des services sur le territoire disposera d'un échelon régional dont l'autorité s'étendra à tout le territoire défini comme région-plan (1).

Même si les impératifs de la coordination entre agents l'imposent, on pourrait objecter que l'adoption d'une division commune ne soit pas fonctionnelle à l'objet administratif de certains de ces agents. Il conviendra alors de corriger cet effet au moyen des divisions territoriales inférieures à la région. Celles-ci obéiront davantage à

---

(1) Ceci implique une correction des divisions proposées par le gouvernement québécois dans le sens de la définition de région proposée au chapitre sur l'espace.

des critères fonctionnels aux objectifs et besoins de chaque ministère ou service; cependant, chaque fois que la chose s'avérera possible, on adoptera des divisions identiques, soit la sous-région (1) ou le niveau local des municipalités regroupées (2). Quelques exemples peuvent servir à illustrer ces notions: au ministère des Terres et Forêts, l'unité immédiatement inférieure à la région, jugée fonctionnelle pour l'aménagement de la ressource, correspond à la sous-région mais l'unité suivante, la zone, n'est pas réductible à la municipalité agrandie (3); de même, on conçoit aisément que les actuelles "divisions" du ministère de la Voirie soient ramenées à ces sous-régions. Par ailleurs, en ce qui a trait à l'agriculture, il semble bien que les critères bio-physiques doivent présider aussi aux découpages, ce qui ne donne pas toujours des espaces correspondant aux niveaux sous-régional ou local (4).

RECOMMANDATION 2: Regroupement du personnel administratif, selon l'aire géographique desservie, dans la métropole régionale, les centres sous-régionaux et les centres de service des municipalités locales agrandies.

On devra trouver dans la "métropole" régionale (Rimouski) les services se situant à

---

(1) Voir chapitre suivant pour la définition des sous-régions.

(2) Voir recommandation 6: "Le regroupement des municipalités actuelles" du présent chapitre.

(3) Voir chapitre traitant de l'agriculture.

(4) Idem.

l'échelon de la région: le personnel des directions régionales des ministères ou des régies de l'Etat, le personnel voué à la coordination interministérielle au niveau régional, celui des services de recherches pertinents, etc. Pour les échelons inférieurs, le personnel sera regroupé dans les centres sous-régionaux et dans les "centres de services" des municipalités agrandies (1): ceci s'avèrera utile même et précisément dans le cas de services s'adressant à des territoires dont les limites ne coïncident pas tout à fait.

Pour maximiser les effets du regroupement dans les localités, il importera aussi de rapprocher physiquement les fonctionnaires en localisant les bureaux dans les mêmes immeubles ou des immeubles voisins. Ceci est particulièrement important dans le cas de la "métropole" régionale où les exigences de la coordination interministérielle seront les plus grandes.

RECOMMANDATION 3: Institution de réunions statutaires des agents territoriaux d'un même ministère, particulièrement en regard des actions prévues par le Premier Plan de développement.

Il sera nécessaire que de telles réunions débutent dès la parution du Premier Plan; elles devront acquérir un caractère statutaire pour que les fonctionnaires soient pleinement conscients des implications des programmes dont ils doivent assurer l'exécution et pour qu'ils puissent se livrer à une évaluation systématique et permanente de leur action. Il faudrait évidemment prévoir, au budget, des postes pour couvrir les dépenses occasionnées par ces réunions.

---

(1) Pour la liste de ces centres, voir le chapitre sur l'espace et les objectifs du Plan.

RECOMMANDATION 4: Nomination au sein de chaque ministère concerné par le développement, d'un coordonnateur régional responsable de l'ensemble des activités ministérielles dans la région.

Les ministères concernés sont les suivants: Agriculture et Colonisation, Terres et Forêts, Industrie et Commerce, Tourisme, Chasse et Pêche, Education, Famille et Bien-Etre, Voirie, Santé, Travail, Affaires municipales. Le coordonnateur régional, à la différence de ce qui existe actuellement, devra, dans plusieurs ministères, être responsable de l'ensemble des activités de son ministère pour la région. Afin d'assurer son autorité, il devra relever directement de la direction centrale du ministère, c'est-à-dire recevoir ses directives du sous-ministre. On verra également à élargir ses pouvoirs de recommandation et de décision, dans le sens indiqué plus haut à la politique de déconcentration. Cet élargissement devrait normalement être accompagné d'une délégation de signature appropriée (1). En tant que responsable de l'ensemble des activités ministérielles, le coordonnateur régional sera tenu au courant de toutes les communications entre les fonctionnaires du territoire et la direction du ministère; il devrait normalement être le canal par lequel passent ces communications. Enfin, c'est lui qui préparera et animera les rencontres de fonctionnaires placés sous ses ordres.

---

(1) On peut citer comme exemple de délégation de signature celle dont jouissent les directeurs régionaux de l'administration fédérale ARDA (pour des actions pouvant entraîner des dépenses de fonds jusqu'à $50,000).

RECOMMANDATION 5: Institution de réunions statutaires des coordonnateurs régionaux des divers ministères, ayant notamment pour but des échanges d'information concernant la mise en application du Premier Plan de développement et l'amorce d'un processus de travail en commun pour l'exécution de programmes particuliers.

Il faudra, dès la parution du Premier Plan, créer des mécanismes de relations entre ministères à l'échelle régionale. Avant même que soient créés les postes de coordonnateurs régionaux prévus à la recommandation précédente, il faudra organiser des rencontres périodiques entre représentants des divers ministères et services implantés dans la région pour discuter de la mise en application de certaines parties du Plan. De façon générale, au début, l'O.R.D. pourra se charger de l'organisation de ces rencontres mais, à mesure que les ministères ajusteront leurs structures régionales, il sera possible de donner des cadres autonomes et permanents à la coordination interministérielle: ce sera l'amorce de la conférence administrative régionale.

De plus, des comités interministériels "ad hoc" seront formés dès le début de la période d'application du Plan; des relations seront également à établir entre divers ministères dans les cadres d'organismes mis sur pied pour la réalisation de certaines politiques, particulièrement l'O.R.D.: vis-à-vis tous ces processus, les réunions statutaires d'agents régionaux des différents ministères auront une fonction importante à remplir.

2- Modalités d'application selon les secteurs d'activité

Une fois posées les principales dimensions de la politique de déconcentration et les

recommandations d'ordre général, il faut maintenant examiner comment elles pourront se traduire dans les secteurs d'activité touchés par le Plan (1), en tenant compte à la fois de la réalité actuelle et des tâches à exécuter au cours du Premier Plan. On commencera par les secteurs ou les propositions se rapprochant le plus du modèle.

a) Forêt (2)

Ce secteur constitue un exemple de possibilité d'application intégrale des mesures proposées dans le programme général de déconcentration. Les tâches prévues peuvent, en effet, entrer dans les cadres du ministère des Terres et Forêts, moyennant une déconcentration effectuée selon les lignes proposées: nomination d'un coordonnateur régional et extension de ses pouvoirs de recommandation et de décision sur l'ensemble des activités régionales du ministère, nomination de directeurs sous-régionaux (districts) et extension de leurs pouvoirs de recommandation, etc.

b) Main-d'oeuvre (3)

La mise en oeuvre du programme de main-d'oeuvre prévu dans le Plan amènera la création d'une structure de coordination interministérielle régionale. Le comité interministériel (4)

---

(1) Les considérations amenées ici ne constituent évidemment qu'un bref rappel des propositions émises aux chapitres précédents sur les structures d'exécution des actions prévues dans chaque secteur.

(2) Voir le chapitre traitant de la forêt.

(3) Voir chapitre traitant de la main-d'oeuvre.

(4) Ce comité sera composé de représentants régionaux des ministères de l'Education, du Travail et de la Famille et du Bien-Etre.

qui dirigera les opérations de reclassement de la main-d'oeuvre constitue ainsi une illustration de la nécessité de structures nouvelles de coordination pour la réalisation d'une politique globale. La formation du comité impliquera, dès le départ, des changements dans les structures régionales des ministères impliqués: le service de reclassement du ministère du Travail devra créer un poste de responsable régional et lui adjoindre le personnel d'action nécessaire (1); le ministère de la Famille et du Bien-Etre devra aussi nommer un responsable pour l'ensemble de la région; quant au ministère de l'Education, il semble que les transformations correspondantes y soient déjà chose acquise. Pour pouvoir opérer de façon efficace, de nouvelles attributions de pouvoirs sont aussi à envisager, évidemment.

c) Industrie (2)

Pour l'application de la partie du Plan touchant l'industrie, les responsabilités sont partagées entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et l'O.R.D. D'abord, le ministère de l'Industrie et du Commerce, après recommandation de l'O.R.D., accorde pour la région des primes à l'emploi et à l'investissement. Pour pouvoir faire ces recommandations de façon efficace,

---

(1) Il est à noter que pour le ministère du Travail, l'hypothèse de nomination d'un coordonnateur régional unique pose de sérieuses difficultés, vu la variété extrême dans les types de tâches: on voit mal, par exemple, les relations entre les activités d'inspection des édifices industriels et celles de reclassement de la main-d'oeuvre. Aussi pourra-t-il y avoir plus d'un coordonnateur régional pour ce ministère; dans le cas présent, il pourra s'agir d'un coordonnateur n'ayant autorité que sur les activités de reclassement.

(2) Voir le chapitre traitant de l'industrie.

l'O.R.D. sera doté d'un service "industriel". Mais ce service de l'O.R.D. verra surtout à coordonner, pour la région, l'application du Plan, secteur industriel. Ses fonctions de recherche, d'étude seront importantes. Il accordera en plus une aide à l'entreprise régionale et jouera, pour la région, un rôle de promotion et d'accueil. Surtout, l'O.R.D. disposera d'un "fonds spécial" pour prendre des participations dans des entreprises de la région. Cette dernière fonction sera donc complémentaire de celle proposée ci-haut pour le ministère de l'Industrie et du Commerce, en ce qui a trait au Plan pour la région.

d) Agriculture (1)

La nomination d'un coordonnateur régional pour l'ensemble des activités du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation dans la région est une tâche urgente, vu les exigences très grandes de coordination entre les différents services qui seront entraînés par l'exécution du Plan. Tous les services territoriaux du ministère devront dépendre du coordonnateur régional. Certains de ces services seront considérablement transformés dans leurs objectifs et leurs modes d'action: en particulier, les activités de "vulgarisation" se détacheront du comté pour être centrées sur les groupes de production et certains types de recherche seront déconcentrés pour prendre place dans le cadre de fermes-pilotes.

Enfin, une activité nouvelle, celle de l'aménagement foncier, devra être confiée à un organisme distinct du ministère (l'O.R.D.), étant donné que les types d'opération impliqués sont complètement différents de ceux assumés jusqu'ici par les structures ministérielles. En effet, pour réaliser le programme d'aménagement foncier, il faudra une administration dotée d'une

---

(1) Voir chapitre traitant de l'agriculture.

souplesse et d'une autonomie de gestion qu'on ne peut attendre de voir attribuer aux structures ministérielles régionales dans un délai suffisamment court. Ceci ne veut pas dire que le ministère ne sera nullement associé à l'aménagement foncier: au contraire, la collaboration, entre autres, des spécialistes en génie rural et des agronomes attachés aux groupes de production sera indispensable; pour que ceux-ci puissent répondre aux demandes de l'O.R.D. sans que soient provoqués des conflits, il sera opportun que leur supérieur hiérarchique (le coordonnateur régional) fasse partie de la direction de l'O.R.D. L'autorité de celui-ci sur l'ensemble des activités en agriculture sera d'ailleurs affirmée de cette façon.

e) Tourisme (1)

La priorité accordée au secteur tourisme dans le Plan, l'envergure et la complexité des projets impliqués et, inversement, la faiblesse des structures ministérielles sont autant de facteurs qui incitent à confier la plus grande partie des tâches prévues à l'organisme d'intervention que sera l'O.R.D. Ceci n'exclut évidemment pas que le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche doive se donner des structures régionales appropriées pour ses services sur le territoire; mais les grands travaux d'infrastructure, l'administration des fonds relatifs à ces travaux et au redressement de la situation hôtelière, les tâches d'assistance technique et de coordination auprès des organisations privées engagées dans des activités touristiques, etc... devront d'abord être confiées à l'O.R.D. Comme dans le cas de l'agriculture, cet arrangement implique que le premier fonctionnaire régional du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche soit membre de la direction de l'O.R.D.

---

(1) Voir le chapitre traitant du tourisme.

f) Pêche (1)

La pêche représente un secteur bien particulier du point de vue administratif car la ressource est concentrée en quelques points seulement du territoire québécois: Gaspésie, Iles-de-la-Madeleine et Côte-Nord du Saint-Laurent. Aussi, les schémas valables pour des ministères dont les activités touchent plusieurs régions sont-ils difficilement applicables ici. Déconcentrer l'administration des services que le ministère proposé (ministère à effectifs très restreints par rapport à la majorité des autres) doit assurer en région équivaudrait pratiquement à déplacer ce ministère de Québec vers une région spécifique, le territoire-pilote, et administrer, de là, les activités de pêche, considérablement moins importantes, de la Côte-Nord. Le seul autre choix possible est de concentrer dans la plus large mesure le personnel de ce ministère à Québec, en ne laissant dans la région que le personnel de services d'exécution indispensables (v.g. opérations, entretien et réparations, réfrigération): dans ce cas, le personnel implanté dans la région serait dirigé non pas de Rimouski, comme pour les autres ministères, mais plutôt de Gaspé. Sans tenter de préciser les facteurs qui peuvent motiver l'adoption de l'une ou l'autre solution (2), il est bien clair que le choix se pose dans des termes étrangers aux solutions générales mises de l'avant dans le présent programme.

---

(1) Voir ci-haut le chapitre traitant de ce secteur.

(2) Ce qui est fait au chapitre traitant de la pêche.

PROGRAMME 2: REORGANISATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES LOCALES

Ce programme de réorganisation des corporations municipales se situe à court terme, pour la période d'exécution du Premier Plan. Par rapport à la politique de décentralisation (1), il vise à amorcer des transformations structurelles proposées déjà, sans rendre le processus irréversible. Par rapport au Premier Plan, il analyse les implications de son exécution sur les corporations municipales. Alors que dans la politique, on insistait sur l'échelon régional, élément nouveau de la structure proposée pour l'Horizon '82, on mettra l'accent, dans ce programme, sur la restructuration de l'échelon local, échelon le plus important de la période de transition et amorce des transformations proposées à long terme (2).

Ce programme présentera des recommandations portant sur les points suivants: élargissement de la base territoriale des municipalités locales, structure interne des municipalités élargies, nomination d'un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales à l'échelle du territoire-pilote, tâches des nouvelles municipalités, service régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités. Une proposition de fusion des municipalités du territoire-pilote a été élaborée qui vise à donner aux unités locales les moyens suffisants pour réaliser les tâches nombreuses supposées par le développement planifié. Les critères suivants (3) ont été utilisés:

---

(1) Voir section I du présent chapitre

(2) Sur ce point, voir la conclusion de la politique de décentralisation, Section I.

(3) Pour explicitation de ces critères, voir F. Dansereau et J. Godbout, op. cit., pp. 238-243. Certains des paragraphes qui suivent sont extraits de ce rapport.

- l'existence d'un centre de services important qui constitue le centre de la municipalité nouvelle (1); les agglomérations environnantes que couvre la zone d'influence de ce centre de services font partie de la même municipalité (2).

- un minimum de population de 6,000 habitants. Ce chiffre découle des résultats de la recherche précitée et des recherches entreprises ailleurs sur le réservoir de population nécessaire pour assurer une rentabilité minimum aux services sous responsabilité locale. Ce chiffre demeure cependant approximatif et des recherches devront être poursuivies en fonction des tâches précises qui seront confiées aux corporations locales et qui feront varier l'optimum de population.

- existence d'un réseau routier reliant toutes les agglomérations de la nouvelle corporation à son centre de services. Cette condition est nécessaire pour assurer au centre de services un point de convergence des activités sociales et économiques du territoire.

- absence de barrière topographique importante à l'intérieur de la municipalité nouvelle. pour respecter les communautés ou voies d'association "naturelles" les barrières topographiques comme les rivières, lacs, montagnes devraient coïncider généralement avec les frontières municipales.

---

(1) La plupart des pays qui ont effectué des réformes de leur système municipal considèrent ce critère comme fondamental. Ce critère est longuement justifié dans les chapitres II et III du rapport précité sur les municipalités. Plusieurs exemples y sont mentionnés.

(2) Pour déterminer l'importance des centres de services et leur zone d'influence, voir Pierre Lamonde, Rapport de recherche sur les zones d'influence, B.A.E.Q., 1965.

- la recommandation présentée respecte les limites actuelles des municipalités. Elle est conforme, sur ce point, aux dispositions de l'actuelle Loi de la fusion volontaire des municipalités (1) qui ne permet que des fusions intégrales de municipalités déjà constituées. Il faut cependant préciser que ce critère n'est utilisé ici que parce que l'état actuel des recherches ne permet pas de préciser les limites municipales en fonction exclusivement des critères précédents. Les recherches cependant doivent être poursuivies sur ce point et ce critère n'est valable que s'il n'entre pas en contradiction avec les critères précédents qui apparaissent prioritaires. En effet, il serait bien peu logique d'être rigide sur ce point; car cela équivaudrait à perpétuer, dans certains cas, des découpages non fonctionnels: ce n'est pas en ajoutant les unes aux autres plusieurs unités non fonctionnelles qu'on peut créer une synthèse harmonieuse.

- enfin, le regroupement proposé tente de situer les nouvelles unités locales dans le temps, afin de tenir compte de l'avenir économique des nouvelles municipalités.

Il est évident qu'une fois ce regroupement réalisé, aucune agglomération ne demeurera isolée, ce qui contredirait les critères précédents. Toutes les agglomérations jouiront donc du statut de corporation municipale, ce qui élimine les territoires non organisés actuels, administrés directement par le conseil de comté. Dans les cas où certaines zones du territoire-pilote sont trop éloignées des critères mentionnées, une structure municipale spéciale sera proposée.

Ces nouvelles municipalités possèderont des caractéristiques différentes des municipalités actuelles: elles seront formées de plusieurs

---

(1) Bill 13, session 1965, Loi de la fusion volontaire des municipalités.

agglomerations distantes l'une de l'autre. Leur population, plus dispersée et plus importante, leur territoire plus étendu posera des problèmes spécifiques. Enfin, elles seront appelées à collaborer avec l'organisme régional pour l'exécution du Plan. Pour toutes ces raisons, une modification de la structure interne des municipalités sera proposée, qui tentera de tenir compte de ces nouvelles exigences.

Il faut donc que les municipalités actuelles se regroupent, que les élus des diverses agglomérations actuelles apprennent à travailler ensemble dans un esprit nouveau, en tenant compte des exigences de la planification. De plus, l'importance des tâches qu'il est souhaitable de confier aux gouvernements locaux suppose une étroite collaboration avec l'échelon régional, déconcentré et décentralisé. Or, l'échelon régional municipal ne sera pas constitué avant quelques années; il a d'ailleurs été proposé à long terme. Il est essentiel de ne pas attendre la formation définitive de cet échelon pour amorcer et même compléter l'élargissement de la base territoriale des unités locales, qui constitue une première étape vers la structuration d'un échelon régional. De plus, plusieurs indices semblent montrer que la population est prête, dans de nombreux cas, à étudier (1) sérieusement les propositions de fusions présentées dans ce chapitre. Les comités locaux créés par le B.A.E.Q. peuvent être utilisés à cette fin (2).

---

(1) La recommandation de fusion proposée dans ce programme a déjà été présentée à une partie de la population qui a manifesté un vif intérêt. De plus, dans plusieurs municipalités (Rivière-du-Loup, Rimouski, Mont-Joli, etc.), des démarches ont été entreprises, des comités intermunicipaux ont été formés en vue d'étudier le regroupement.

(2) Voir recommandations portant sur la fusion et sur l'animation.

C'est pourquoi une recommandation portera sur la nomination, par le ministère des Affaires municipales, d'un fonctionnaire régional à l'échelon du territoire-pilote.

Parallèlement à la restructuration des corporations locales, il sera nécessaire d'associer les gouvernements locaux aux tâches du présent Plan qui sont reliées à des pouvoirs détenus par les autorités locales. Cette association s'impose, d'une part parce que certaines tâches ne peuvent pas être exécutées sans leur collaboration, mais aussi parce que cette association constitue un moyen privilégié de faire des gouvernements locaux des instruments de développement.

La nécessité d'associer les corporations municipales à l'exécution de certaines tâches s'illustre facilement. Dans le domaine de l'agriculture par exemple, le remembrement des terres ne peut se réaliser sans la collaboration de la (ou des) municipalité(s) concernée(s). Le zonage agricole devra correspondre au zonage municipal et au plan d'urbanisme, et la municipalité devra prévoir l'extension de ces différents services en fonction du remembrement. Le secteur touristique illustre de façon plus évidente le rôle des corporations locales. Le présent Plan accorde une grande importance à l'industrie touristique dans le territoire. C'est pourquoi des aménagements touristiques spécifiques sont prévus. Au niveau de la "station" touristique (1), dont le territoire se situe à l'intérieur des unités locales proposées, les autorités locales devraient jouer un rôle particulièrement important en collaborant avec les organismes régionaux. L'aspect technique d'un plan d'aménagement touristique sera confié à l'échelon régional. Mais plusieurs éléments de l'application de ce plan, l'entretien et l'amélioration des

---

(1) Voir chapitre intitulé: Objectifs de création d'activités dynamiques nouvelles, première partie: le secteur du tourisme.

sites et des installations touristiques, l'encouragement aux initiatives locales pourraient être avantageusement confiés aux autorités locales qui possèderont un département municipal du tourisme et une commission municipale consultative formée des principaux intéressés dans ce secteur. Dans ces "stations", il y aura aussi une réglementation stricte à faire respecter pour conserver l'attrait touristique, tâche qui incombe tout naturellement aux gouvernements locaux.

Ces deux exemples illustrent comment l'exécution du Plan, dans plusieurs secteurs, est étroitement reliée aux gouvernements locaux. Ils font ainsi ressortir la nécessité d'associer les gouvernements locaux à l'exécution du Plan, et aussi la nécessité d'un plan d'urbanisme dans toutes les municipalités, et en priorité où des tâches spécifiques sont prévues par le Plan régional.

En ce qui concerne les tâches des gouvernements locaux, ce programme ne présentera des recommandations précises que dans le domaine de l'urbanisme. Il serait en effet illusoire de spécifier ici toutes les tâches où une action coordonnée des municipalités locales et de l'organisme régional de transition s'avèrera nécessaire: seule l'exécution de ces tâches rendra évidentes toutes les implications sur les corporations locales. Par ailleurs, le présent Plan se définit surtout par la mise en place du cadre global de développement et accorde une priorité aux grandes transformations de base indispensables au développement (1). L'action des municipalités locales, par rapport à ces transformations, sera moins importante que dans la période ultérieure. C'est pourquoi les tâches spécifiques des gouvernements locaux ont été traitées surtout dans la première section de ce chapitre, où les gouvernements locaux étaient envisagés à long terme.

---

(1) Voir chapitre intitulé: Les grands objectifs du Plan.

RECOMMANDATION 6: Regroupement municipal: le B.A.E.Q. recommande de diviser le territoire-pilote (1), sur le plan municipal, en 25 unités locales, dont 22 corporations municipales "ordinaires" (2).

Ces corporations municipales se caractérisent de la façon suivante par rapport aux critères mentionnés plus haut (3).

On le voit à la lecture du tableau, plusieurs des municipalités proposées ne remplissent pas tous les critères. Dans plusieurs cas, les recherches devront être poursuivies pour en arriver à une solution optimum. Seules les municipalités suivantes remplissent tous les critères de façon entièrement satisfaisante et ne semblent pas poser de problèmes particuliers.

Le B.A.E.Q. propose donc, en priorité, d'amorcer le processus de fusion dans les municipalités suivantes:

Municipalité no.	Centre de services
1	Rivière-du-Loup
2	Trois-Pistoles
6	Rimouski
7	Mont-Joli
9	Amqui
10	Causapscal
11	Matane
12	Ste-Anne-des-Monts
15	Gaspé
18	Chandler
19	New-Carlisle
20	New-Richmond

---

(1) Le comté de Kamouraska a été ajouté ici.

(2) Dans trois zones spéciales la formation de districts spéciaux est proposée: objet de la recommandation suivante (7).

(3) Voir tableau page suivante.

TABLEAU: LES NOUVELLES MUNICIPALITES PAR RAPPORT AUX CRITERES UTILISES

Municipalité no. (1)	Indice d'équipement du centre de services	Population (2)	Réseau routier	Barrière topographique	Déclin (3), stabilité ou développement
1	68	29,000	Satisfaisant	non	Développement
2	15	17,600	"	"	Stabilité
3	6	8,600	"	"	Stabilité
4	11	12,900	"	"	Stabilité
5	9	11,300	"	"	Stabilité
6	85	41,600	"	"	Développement
7	38	22,800	"	"	Développement
8	6	9,200	"	"	Déclin
9	20	12,000	"	"	Développement
10	8	9,800	"	"	Stabilité
11	40	23,000	"	"	Stabilité
12	20	14,200	"	"	Développement
14	8	3,000	"	"	Stabilité
15	22	15,600	"	"	Développement
17	6	5,200	"	"	Déclin
18	19	12,200	"	"	Stabilité
19	9	13,700	"	"	Stabilité
20	6	8,300	"	"	Développement
21	14	6,500	"	"	Stabilité
23	?	12,500	"	"	Stabilité
24	?	11,000	"	"	?
25	?	9,000	"	"	?

(1) Ces numéros réfèrent à la carte de fusions présentée à la page 175

(2) Recensement du Canada, B.F.S., 1961; population approximative.

(3) A partir des projets présentés dans le présent Plan, on a tenté d'extrapoler la croissance démographique des nouvelles municipalités. Les relations entre croissance démographique et croissance économique sont évidemment complexes et l'évaluation présentée ici est approximative.

Quant aux autres unités proposées, elles comportent certaines difficultés, dont voici les principales:

Municipalités nos. 3, 24 et 25

Ces municipalités se situent, soit totalement, soit en grande partie, dans le comté de Kamouraska. Ce comté n'était pas compris dans le territoire-pilote du B.A.E.Q. Les études sur l'équipement des centres de services et sur leurs zones d'influence n'ont donc pas été réalisées dans ce comté. C'est pourquoi les municipalités proposées ici constituent une hypothèse temporaire, qui devra être vérifiée et corrigée, s'il y a lieu, par une étude sur les centres de services de ce comté et leurs zones d'influence respectives.

Municipalités nos. 4 et 5

Les centres de servicesde ces municipalités sont actuellement concurrents. Il est possible que l'un d'entre eux émerge comme véritable centre dont la zone d'influence couvrirait le territoire des deux municipalités actuellement proposées; il serait alors souhaitable de ne former qu'une seule municipalité couvrant tout le territoire.

Municipalité no. 8

L'indice d'équipement du centre de services de cette municipalité atteint à peine le minimum requis (6). Selon le développement futur de ce centre et du centre voisin (Amqui), il peut devenir souhaitable d'intégrer cette municipalité à la municipalité voisine.

Municipalité no. 14

La municipalité de Murdochville constitue un cas spécial: elle est complètement isolée des

autres centres. Sa population est insuffisante par rapport aux critères, mais il n'était pas possible de l'intégrer à un centre de services voisin. D'autre part, malgré sa faible population, cette municipalité réussit à s'équiper convenablement, de façon supérieure aux autres municipalités du territoire à population équivalente. C'est pourquoi il a été proposé de conserver cette municipalité.

Municipalité no. 17

Cette municipalité répond à peine aux critères de population et d'équipement de son centre de services; si elle ne comprend pas la municipalité actuelle de Petit Pabos, elle ne remplira pas le critère de population. Or, l'attraction précise de cette agglomération reste à déterminer. Il est même possible qu'une division de cette municipalité actuelle de Petit Pabos soit nécessaire. Une étude devra être entreprise sur ce point. Enfin, il n'y a pas de développement spécifique prévu dans le centre de services de cette municipalité: au contraire, les tendances actuelles indiquent qu'il s'agit d'un centre en déclin. Si ces tendances se confirment, il sera alors souhaitable d'intégrer ce territoire au centre de services voisin, Chandler. Il n'est cependant pas encore possible de se prononcer sur ce point. Ces différents problèmes devront être étudiés en collaboration avec la population de ce territoire qui a déjà commencé à chercher les solutions et tente actuellement une expérience intéressante de réorganisation municipale.

Municipalité no. 21

La population de cette municipalité atteint à peine le minimum requis. Selon l'évolution de cette population, il peut devenir préférable d'intégrer ce territoire à la municipalité voisine dont le centre de services, New-Richmond avec l'implantation d'une industrie de carton ondulé, semble appelé à un certain développement.

Municipalité no. 23

Le territoire des Iles-de-la-Madeleine constitue un cas spécial, traité dans un chapitre spécifique du présent Plan (1).

Quelques moyens pour réaliser ce regroupement

En prenant pour acquis la loi actuelle des fusions volontaires (2), il existe malgré tout plusieurs moyens pour réaliser, en un laps de temps assez bref, le regroupement municipal dans le territoire. Ces moyens sont de deux types: animation des populations, mesures d'incitation par le ministère des Affaires municipales. On traitera successivement de ces deux points.

Le B.A.E.Q. a mis sur pied des comités locaux d'animation dont plusieurs sont encore actifs actuellement. Il est proposé que ces comités soient fusionnés (3) en fonction du territoire couvert par les nouvelles municipalités projetées, et que leur premier travail consiste dans l'étude de la fusion des municipalités. Ces comités prépareront un rapport complet sur la procédure de fusion dans leur territoire respectif, préciseront toutes les étapes à franchir. Ils informeront la population, organiseront des rencontres avec les intéressés, amèneront les conseils municipaux à se rencontrer. Ces

---

(1) Voir chapitre intitulé: Le Plan des Iles-de-la-Madeleine.

(2) Bill 13, 1965, Loi des fusions volontaires des municipalités. Cette loi, comme l'indique son titre, ne prévoit pas l'utilisation de la coercition; elle accorde l'initiative et la responsabilité de la fusion aux élus municipaux.

(3) Travail dirigé par le fonctionnaire du ministère des Affaires municipales désigné pour la région, tel que recommandé, en collaboration avec l'équipe d'animateurs. Recommandation 8 de ce chapitre.

comités comprendront nécessairement des membres des conseils municipaux concernés. Ils étudieront ensemble les multiples problèmes concrets posés par la fusion et recevront l'assistance technique, pour la solution de ces problèmes, du fonctionnaire du ministère des Affaires municipales désigné pour la région.

Parallèlement à ce travail à la "base", le ministère des Affaires municipales, par des mesures incitatives, peut accélérer le processus. Ces mesures peuvent être négatives ou positives. Les mesures négatives consistent à refuser, tant que les agglomérations concernées ne seront pas fusionnées, certaines formes d'aides, techniques et financières. A la limite, elles peuvent consister à refuser toute subvention aux municipalités. De telles mesures ne devraient être prises que dans des cas particuliers, où il s'avère urgent de réaliser la fusion. De façon générale, le ministère des Affaires municipales devrait plutôt favoriser l'incitation positive, en accordant des avantages spéciaux aux municipalités qui acceptent de se fusionner. Ces mesures positives ont l'avantage de favoriser, parallèlement à la fusion, l'organisation rationnelle et efficace des nouvelles municipalités. Par exemple, l'Etat central pourrait subventionner en grande partie la confection des plans d'urbanisme des nouvelles municipalités. Des octrois spécifiques, dans plusieurs domaines (loisirs, etc.) pourraient être prévus pour les municipalités fusionnées. Ces formes d'aide devraient tenir compte des priorités du Plan régional, et deviendraient ainsi une façon de contribuer à la réalisation du Plan.

Echéancier proposé

En utilisant les différents moyens préconisés ici, il est possible de réaliser la fusion d'une grande partie des municipalités qui ne posent pas de problèmes spécifiques en un temps assez bref. Il serait souhaitable que les municipalités qui

correspondent aux zones urbaines prioritaires (1) soient fusionnées le plus rapidement possible. Car des projets précis sont prévus dans ces zones, où les municipalités auront un rôle important à jouer. Parallèlement, les études sur les autres municipalités pourront être complétées et le processus de fusion amorcé, en une deuxième étape, après la fusion des zones urbaines prioritaires. Le processus devrait être complété à la fin de la période d'exécution du Premier Plan. En effet, il serait souhaitable que d'ici cinq ans les municipalités du territoire-pilote soient homogènes par rapport aux critères utilisés. Car seule une telle homogénéité permettra d'établir une juste évaluation des réformes proposées et d'entreprendre les corrections qui s'imposeront.

RECOMMANDATION 7: Le B.A.E.Q. recommande la formation de trois districts municipaux spéciaux dotés d'une structure administrative particulière.

L'écologie de certaines zones du territoire-pilote ne permet pas, actuellement, la constitution d'un gouvernement local efficace, du moins en fonction des critères utilisés ici (2). Ce sont des zones de peuplement très dispersées, sans centre de services importants; la population, en grande partie, y vit grâce aux transferts gouvernementaux. Il s'agit des zones suivantes:

- de la municipalité actuelle de Christie (Rivière-à-Marte) à la municipalité de Cloridorme. (Cette zone est désignée par le numéro 13 sur la carte présentée ici).

---

(1) Voir chapitre intitulé: L'espace régional et les objectifs du Plan.

(2) Voir introduction au présent programme.

- du territoire s'étendant de l'agglomération de Patapédia jusqu'aux limites ouest de la corporation municipale actuelle de Nouvelle (no. 22 sur la carte).

- du territoire couvert par les agglomérations actuelles de St-Pierre-de-Malbay, Barachois, Bridgetown, Val d'Espoir, Percé, Cap d'Espoir. (no. 16 sur la carte).

Dans les deux premiers cas, aucun développement spécifique n'est prévu. Dans le troisième cas, un développement touristique particulièrement important est prévu, qui nécessite des investissements gouvernementaux importants, et dont l'envergure dépasse l'échelon local: il s'agit d'un centre touristique provincial.

a) Eléments de cette structure

Les éléments principaux de cette structure sont les suivants:

- un comité local par agglomération, élu par la population de l'agglomération concernée; ce comité ne possède pas de pouvoirs de réglementation, mais peut posséder certains pouvoirs d'exécution délégués par le conseil municipal; il joue principalement un rôle d'information et de consultation, similaire au comité proposé dans la recommandation portant sur la structure interne des nouvelles municipalités (1)

- ces comités locaux se nomment un président qui est délégué à l'échelon du territoire pour former le conseil municipal du district. Ce dernier possède les pouvoirs normaux des corporations municipales. Il peut déléguer certaines de ses fonctions aux comités locaux lorsqu'il le juge utile. Ce conseil se nomme un maire.

---

(1) Voir recommandation 9.

- un exécutif, composé d'un fonctionnaire nommé par le ministère des Affaires municipales, est chargé d'aider le district à solutionner les multiples problèmes des zones. Il est l'exécutif du conseil.

Les relations entre le palier régional et ces unités locales sont analogues à celles proposées pour les autres unités locales (1). Toutefois, en cas de conflit entre l'exécutif et le conseil municipal, l'arbitrage sera opéré par le palier régional ou, en l'absence d'un tel palier par le ministère des Affaires municipales.

Ce projet présente plusieurs analogies avec la loi actuelle concernant la municipalité de la Côte-Nord du Golfe Saint-Laurent (2). A la différence de cette loi, ce projet accorde cependant beaucoup plus de pouvoirs au conseil municipal issu de la population de ces zones. Cette différence se justifie par le fait que ces agglomérations jouissent depuis longtemps du statut de corporation municipale, et qu'il n'est pas souhaitable alors de priver la population de ce statut (3).

b) Avenir des districts spéciaux

Lorsqu'aucun projet de développement n'est prévu et si l'état actuel se maintient, ou

---

(1) Voir politique de décentralisation, supra.

(2) Bill 23, Loi concernant la municipalité de la Côte-Nord du Golfe Saint-Laurent, session 1963.

(3) Le problème des "colonies", que le B.A.E.Q. a eu l'occasion d'étudier fournit une illustration de plus à ce principe. Il s'est avéré que l'absence de gouvernements locaux dans ces paroisses marginales constitue un facteur qui accroît la dépendance socio-économique de ces agglomérations. Voir Rapport sur les problèmes des paroisses marginales dans le territoire-pilote d'aménagement, B.A.E.Q., 1965.

s'accentue, il est probable, qu'à plus ou moins brève échéance, la population habitant ce territoire ira vivre ailleurs. Le fonctionnaire nommé par l'Etat central ou par l'échelon régional, devra alors encourager ce mouvement.

Si des développements importants se réalisent et qu'un centre de services se forme structurant le territoire concerné, ce territoire, au moment où il atteindra les normes suffisantes, se transformera en une corporation municipale "ordinaire".

Dans l'état actuel des prévisions, on peut émettre l'hypothèse que les deux premiers districts proposés sont appelés à connaître une émigration de plus en plus grande, à cause de l'absence de ressources susceptibles de faire vivre la population. Par contre, le district formant la zone de Percé à cause des développements touristiques importants qui sont prévus, pourrait se transformer un jour en corporation municipale "ordinaire".

RECOMMANDATION 8: Il est proposé que le ministère des Affaires municipales, dans le plus bref délai possible, nomme un fonctionnaire régional à l'échelon du territoire-pilote.

Cette désignation pourrait d'ailleurs être considérée comme une expérience-pilote (1) de déconcentration de ce ministère. Il sera chargé

---

(1) A la différence de la majorité des recommandations portant sur la déconcentration, il ne s'agit pas ici d'une proposition nécessairement valable pour toutes les régions de la province. Cette recommandation est directement liée à l'importance des transformations des corporations municipales qui sont proposées dans les recommandations précédentes.

Limites proposées:

Municipalité locale

District spécial

Sous-Région

Centre de Services

Territoire non Constitué

Ste-Anne-des-Monts
Matane
Mont-Joli
Sayabec
Amqui
Causapscal
Rimouski
Trois-Pistoles
Rivière-du-Loup
Cabano
N-D-du-Lac
St-Pascal
La Pocatière
St-Joseph-de-la-R-B
Murdochville
Gaspé
Grande-Rivière
Chandler
Carleton
New Richmond
New Carlisle
Cap-aux-Meules

Gaspé-Nord
Matane
Matapédia
Bonaventure
Gaspé-Sud

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25

FUSION DES MUNICIPALITÉS

Limites et numérotation actuelle des municipalités

milles 0 10 20 30 40

kilomètres 0 20 40 60 80

dessinée par O.ROY

BUREAU D'AMÉNAGEMENT DE L'EST DU QUÉBEC

de coordonner et d'activer le processus de réorganisation des municipalités locales. Ces fonctions principales seront les suivantes.

- En collaboration avec l'équipe d'animateurs de l'organisme régional, le fonctionnaire rencontrera la population pour discuter des hypothèses de fusion. Son action sera concentrée, au début, dans les zones urbaines prioritaires, où des projets précis de développement sont prevus, afin que le gouvernement local puisse jouer, dans ces projets le rôle qui lui revient. Il jouera donc une fonction d'animation.

- Il apportera son assistance technique aux municipalités qui ont décidé de se regrouper, et les aidera à solutionner les multiples problèmes pratiques que cause la fusion: budget, dettes, évaluation uniforme, etc. Une fois la fusion réalisée, il assistera la nouvelle municipalité dans l'organisation nouvelle et dans les nouvelles tâches qui incomberont à ces municipalités, en particulier lorsque des projets précis seront réalisés.

- Il exercera une fonction de contrôle, afin que la planification des unités locales soit conforme au Plan régional. De plus il coordonnera et assistera les fonctionnaires dans les districts spéciaux (1).

- Il remplira enfin une fonction importante d'évaluation, d'abord du processus de fusion, puis du fonctionnement des nouvelles unités locales, cette expérience étant pensée comme une expérience-pilote de formation, en zone de peuplement peu dense, de gouvernements locaux adaptés aux exigences des sociétés modernes.

---

(1) Voir recommandation précédente.

RECOMMANDATION 9: Le B.A.E.Q. recommande que la structure interne des nouvelles municipalités soit modifiée de façon à adapter cette structure aux exigences nouvelles.

Les principaux éléments de la structure proposée (1) sont les suivants: un conseil, un exécutif, une administration, une structure consultative.

a) Un conseil

Le rôle principal du conseil municipal sera l'élaboration des politiques municipales et la coordination et surveillance de leur mise en application confiée à l'exécutif et à l'administration.

La composition de ce conseil par rapport à la situation actuelle doit tenir compte du fait que les nouvelles municipalités seront composées de plusieurs agglomérations. Il est indispensable que les intérêts de ces diverses agglomérations soient représentés au conseil municipal. Par contre, il n'est pas souhaitable que le conseil

---

(1) Les propositions qui suivent sont fondées sur l'étude de la structure interne des municipalités actuelles, sur l'étude des structures municipales dans différents pays, et sont pensées en fonction des objectifs fixés aux gouvernements locaux dans ce chapitre: faire des corporations municipales une institution adaptée au développement, un interlocuteur valable dans la planification, et un instrument de participation des citoyens à l'échelon local. Tous les points touchés ici sont élaborés et justifiés dans la recherche précitée sur les municipalités du territoire-pilote.

soit entièrement formé d'individus choisis en fonction de leur appartenance à telle ou telle agglomération, formule qui empêcherait la prise de conscience d'une communauté d'intérêt, et maintiendrait la solidarité de clocher aux dépens d'une conscience plus large indispensable au bon fonctionnement des nouvelles municipalités. En tenant compte de ces deux objectifs, il est proposé qu'une partie des membres du conseil soit élue par les diverses agglomérations et qu'une partie soit élue indépendamment de leur origine territoriale, par toute la population de la municipalité.

b) Un exécutif

Les nouvelles municipalités proposées ici et les tâches nouvelles qui leur seront confiées supposent une fonction intermédiaire entre l'élaboration des politiques et leur mise en application par l'appareil administratif. Il est proposé que le maire de ces nouvelles municipalités soit aussi le chef de l'exécutif. En fait, il s'agit, dans la plupart des cas, d'officialiser une fonction que le maire remplit déjà actuellement, de façon informelle. Le maire sera donc officiellement responsable de l'application des politiques élaborées par le conseil, en collaboration avec la structure consultative. Selon la grandeur de la municipalité, l'exécutif pourra être composé de quelques conseillers, choisis par le maire.

c) Une administration

Un service municipal sera formé dans tous les secteurs d'activité importants qui l'exigent. Le maire étant aussi chef de l'exécutif, la présence d'un coordonnateur administratif (gérant municipal, par exemple) devient superflue. Le greffier acheminera les décisions de l'exécutif à travers les départements et assurera la coordination administrative par l'intermédiaire du budget municipal. L'efficacité des différents départements est liée étroitement à des critères techniques propres à chaque secteur d'activité qu'il ne convient

pas d'examiner ici. Cependant, il est recommandé qu'une formation spéciale en fonction de l'administration municipale soit dispensée aux principaux officiers municipaux par le ministère des Affaires municipales. De plus, il est souhaitable qu'une compétence minimum soit assurée pour les fonctions importantes de toutes les municipalités. Dans ce but, une sorte de commission de la fonction publique municipale aurait avantage à être créée, qui garantirait que les officiers supérieurs remplissent certaines normes de compétence.

d) Une structure consultative

Le seul mécanisme actuellement efficace de participation consultative à l'échelon local est la formule des commissions municipales. C'est pourquoi une systématisation de cette formule est proposée ici, qui tient compte aussi de l'exigence de participation causée par la présence au sein des nouvelles municipalités de plusieurs agglomérations.

Pour tenir compte de la présence de plusieurs agglomérations au sein d'une municipalité, il est proposé de créer une structure sous-municipale consultative (1) composée d'une unité par

---

(1) Une telle structure existe déjà en plusieurs pays, où l'unité de base du gouvernement local est assez étendue: c'est le cas du comité local élu par la population et la communauté locale en Yougoslavie, de la "paroisse" en Angleterre. Par ailleurs dans Nations-Unies, op. cit., p. 23, les auteurs affirment que "la solution idéale semble être d'avoir deux échelons d'autorités locales rurales: à l'échelon inférieur, le ressort devrait couvrir la superficie la plus étendue qui laisse subsister un sens communautaire et permette une participation directe des citoyens aux services locaux; à l'échelon supérieur, le ressort devrait couvrir la superficie la plus étendue qui permette

agglomération, où se discutent les problèmes concernant chaque unité. Cette unité correspondrait à la circonscription pour l'élection des conseillers "territoriaux" (1). Le niveau sous-municipal ne détient pas de pouvoirs de réglementation; sa tâche est essentiellement d'informer les citoyens, d'aller chercher leurs opinions, et d'acheminer le résultat de cette consultation au niveau qui est chargé de prendre les décisions: le niveau municipal.

En plus de cette structure municipale, il est proposé de former, au niveau municipal, des commissions sectorielles consultatives dans tous les secteurs d'activité importants. De telles commissions existent déjà; elles sont actives et dynamiques. Toutefois, les commissions actuelles ne sont pas toutes strictement consultatives: certaines d'entre elles constituent des organismes "ad hoc" qui empêchent la coordination (2). C'est pourquoi seules les commissions consultatives et responsables directement au conseil sont proposées ici. La composition de ces commissions devra tenir compte de la représentation par groupe d'occupation

---

(suite de la note (1) de la page précédente). d'assurer efficacement la plupart des services techniques, ... Le ressort de cette deuxième catégorie d'autorité devrait englober des populations rurales et urbaines et, si possible, comprendre une ville occupant une position centrale et servant de siège à l'autorité locale". La structure proposée ici tente de répondre à ces deux exigences.

(1) Voir page précédente sur la composition du conseil municipal.

(2) Ce problème des commissions est largement développé dans le rapport précité, chapitres III et XI. On y analyse en particulier, le fonctionnement des divers types de commissions existant actuellement.

et par agglomération (1).

Pour opérer la synthèse entre les différentes commissions horizontales et la structure territoriale sectorielle, il est proposé que les différents organismes consultatifs de la municipalité se regroupent au sein d'une commission municipale de développement, composée de délégués des différents organes consultatifs. Cette commission aura pour tâche principale d'assurer la coordination des organes consultatifs et de présenter au conseil des suggestions globales sur le développement de la municipalité (2).

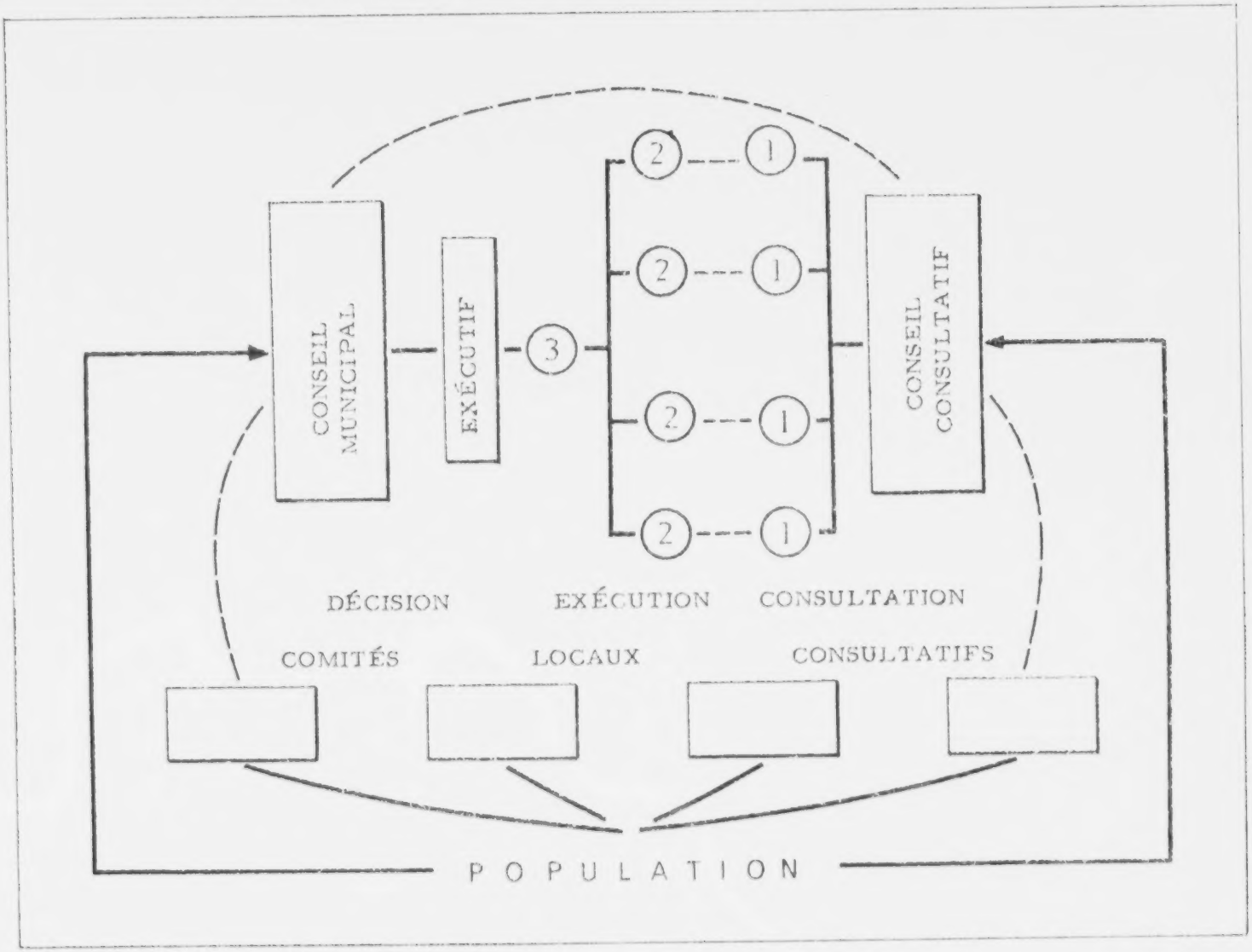
La structure municipale proposée ici se traduit graphiquement par l'organigramme suivant où les relations entre les quatre éléments principaux de la structure (conseil, exécutif, administration, structure de consultation verticale et horizontale) sont illustrés.

---

(1) Actuellement, le critère principal est la compétence. Comme ces commissions ont pour fonction première d'exprimer les opinions et aspirations de la population, et non pas de jouer un rôle d'experts (les officiers municipaux sont normalement spécialisés dans le domaine), il est proposé ici que le critère représentation soit prioritaire par rapport au critère compétence.

(2) La vocation d'un conseil consultatif de ce genre pourrait dépasser la corporation municipale et devenir l'échelon local de la structure consultative proposée dans ce chapitre; à ce sujet, voir recommandation 12.

Graphique n° 2 - LA STRUCTURE INTERNE DES NOUVELLES MUNICIPALITÉS



élections ou nominations
relations de consultation
relations hiérarchiques

1 commissions sectorielles
2 services municipaux
3 secrétaire ou greffier

RECOMMANDATION 10: Le B.A.E.Q. recommande les mesures suivantes concernant les pouvoirs des corporations municipales locales dans le domaine de l'urbanisme (1).

- qu'à chaque plan d'urbanisme corresponde un plan officiel, c'est-à-dire liant le conseil municipal par un règlement;

- que cette adoption d'un plan officiel par le conseil municipal soit soumise à l'approbation du ministère des Affaires municipales (2);

- que tout amendement à ce plan officiel soit aussi soumis à l'approbation du ministère des Affaires municipales;

- pour s'assurer que le développement des zones urbaines soit conforme aux priorités du Plan régional, pendant la période qui précèdera l'adoption d'un plan d'urbanisme, chaque municipalité devra posséder un règlement de lotissement (3), tel

---

(1) Le problème de l'urbanisme est longuement traité dans le rapport précité sur les municipalité, chapitre IX, section C.

(2) Si l'organisme régional de transition possède un service d'urbanisme, cette approbation pourrait lui être avantageusement confiée. Sinon, il demeurera souhaitable que le ministère des Affaires municipales, de toute façon consulte l'organisme régional pour assurer l'intégration au Plan régional et le ministère pourrait confier alors cette tâche au fonctionnaire régional.

(3) Tel que le permet l'article 426-1 de la Loi des cités et villes, et l'article 293 du Code municipal (article revisé, Bill 56). Un règlement de ce type a été préparé par le B.A.E.Q. lors de l'expérience-pilote de préparation d'un plan d'urbanisme. Voir Rapport de généralisation de l'expérience-type d'urbanisme, B.A.E.Q.

qu'il lui permet de contrôler tout nouveau lotissement; à chaque demande de nouveaux lotissements, la municipalité devra consulter le fonctionnaire régional du ministère des Affaires municipales ou l'O.R.D.

La confection d'un plan d'urbanisme, telle que conçue habituellement, comprend trois éléments principaux: le plan d'organisation du territoire, le plan officiel, le plan de zonage.

Le plan d'organisation du territoire, c'est le plan-guide du conseil municipal et de ses services administratifs. Ce plan n'a aucun caractère légal. Il est essentiellement un guide pour ceux qui sont chargés d'appliquer le plan d'urbanisme; pour l'urbaniste, il constitue le moyen de communiquer sa perception de l'organisation de l'espace urbain d'une manière plus sensible que par le plan-loi et le plan-repère de la réglementation.

Le plan d'organisation du territoire épuré de toutes les recommandations qui n'ont pas un caractère indispensable à la poursuite de l'objectif de planification visé, donne le plan officiel. N'apparaissent sur ce plan que les tracés de la voirie principale et le grand zonage. La reconnaissance de ce plan par une résolution du Conseil municipal tient lieu d'homologation.

Ce plan officiel doit être distingué du plan de zonage, qui concrétise la réglementation de zonage. C'est en quelque sorte une reprise du plan d'organisation territoriale qui au lieu d'exprimer graphiquement l'ordonnance et l'organisation des zones du plan d'urbanisme les codifie pour les réglementer.

Plusieurs municipalités, après avoir fait préparer un plan d'urbanisme, n'adoptent pas de plan officiel, mais se contentent de l'utiliser comme un guide non contraignant. Cette coutume supprime plusieurs des avantages du plan d'urbanisme, et, à long terme, elle le rend impossible à appliquer; car un plan d'urbanisme constitue un tout interrelié, et le fait de ne respecter que

quelques-unes de ses recommandations rend rapidement les autres inapplicables. C'est pourquoi le B.A.E.Q. recommande qu'un plan officiel soit adopté par chaque municipalité qui disposera d'un plan d'urbanisme.

Par ailleurs, on a déjà montré l'importance de l'urbanisme dans la planification: tous les projets d'implantation ou de consolidation d'équipements industriels, touristiques, d'aménagement agricole doivent se traduire spatialement. L'espace régional doit être découpé en zones d'activités socio-économiques pour lesquelles sont désignés des centres constituant des relations d'interdépendance (1). Mais ce zonage régional demeure insuffisant. Une traduction détaillée doit en être faite au niveau du territoire local. C'est ici qu'intervient la fonction d'urbanisme, qui constituera, en termes chronologiques, la première exigence de l'exécution du Plan traduite au niveau municipal (local).

Or, actuellement, très peu de municipalités (2) dans le territoire-pilote, possèdent un plan directeur d'urbanisme. D'autre part, celles qui en possèdent ont beaucoup de difficultés à assurer son application (3).

Les mesures proposées visent donc un double objectif: supprimer les amendements multiples aux règlements d'urbanisme, coutume actuellement très répandue; assurer la conformité du plan local avec la planification régionale.

---

(1) Voir, à ce sujet, le chapitre intitulé L'espace régional et les objectifs du Plan.

(2) Voir recherche précitée sur les municipalités du territoire-pilote, chapitre IX.

(3) Idem, chapitre III.

Pour autant qu'elles se conforment à certaines normes générales régionales, les autorités locales doivent demeurer libres d'aménager leur territoire en fonction des aspirations de la population qui l'habite. Les mesures proposées ne visent donc pas à enlever à la population locale le droit d'aménager selon ses goûts l'endroit où elle vit. Cette recommandation permettra seulement de supprimer les abus actuels, qui sont au détriment de la majorité de la population locale et assurent une certaine intégration au Plan régional.

RECOMMANDATION 11: Le B.A.E.Q. recommande la formation d'un service (1) régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités, à l'échelle du territoire-pilote, qui remplira les fonctions suivantes:

- établir une liste de priorités pour la confection de plans d'urbanisme pour les municipalités du territoire;

- s'assurer de la préparation de ces plans c'est-à-dire prévoir un partage des coûts entre la municipalité concernée, l'O.R.D. et le ministère des Affaires municipales (2), et s'assurer que l'urbaniste qui exécutera le contrat remplira les

---

(1) La composition et la structure de ce service seront précisées dans le chapitre qui traite de l'exécution du Plan. Dans le présent chapitre, il importe de montrer, en décrivant ses fonctions, comment ce service permettra d'associer les gouvernements locaux à l'exécution du Plan.

(2) Le financement de plans d'urbanisme pourra être utilisé comme mesure incitant les municipalités à se fusionner.

exigences requises (1);

- inciter les municipalités au regroupement en collaboration avec le fonctionnaire du ministère des Affaires municipales;

- préparer, pour chaque municipalité (2), une traduction locale du Plan régional, qui mettra en évidence les implications du Plan régional sur la municipalité et incitera ainsi la municipalité à s'inscrire dans le cadre de la planification régionale; entre autres, les implications, pour chaque municipalité, du "zonage régional" (3) devront être spécifiées; le service consultera aussi les municipalités sur ces problèmes;

- préparer des règlements-types (4), tels des règlements de contrôle des lotissements, de construction, de formation d'une commission

---

(1) Le plan d'urbanisme devra intégrer les "conditionnements" du Plan régional au niveau local. De plus, Le rapport de généralisation sur l'expérience-type d'urbanisme (B.A.E.Q.), prévoit plusieurs modalités dans la préparation de plans d'urbanisme, qui visent, en particulier, à impliquer la population locale dans la préparation du Plan. Ce rapport examine aussi la possibilité de préparer "en série" certaines étapes des plans d'urbanisme, (cartes de base, géomorphologie, etc.).

(2) L'unité de préparation devrait être les municipalités regroupées, tel que proposé dans ce chapitre.

(3) Voir chapitre intitulé L'espace et les objectifs du Plan.

(4) Cette tâches incombe normalement au ministère des Affaires municipales, à l'échelle provinciale. Si le ministère le remplit, le service régional proposé se contentera de surveiller leur application en vue de l'améliorer.

d'urbanisme (1), etc, qu'il mettra à la disposition des municipalités du territoire; surveiller l'application de ces règlements par les municipalités, les amendements que ces dernières lui font subir, afin de les améliorer continuellement.

Cette recommandation découle directement de la nécessité d'associer les gouvernements locaux à l'exécution du Plan. Ce service devrait relever de l'O.R.D. (2) et serait absorbé, à long terme, par le gouvernement régional (3).

---

(1) Un tel projet est présenté en annexe au rapport précité sur les municipalités.

(2) Voir chapitre qui traite de l'exécution du Plan.

(3) Voir la politique de décentralisation, page 96 et suivantes.

PROGRAMME 3: ORGANISATION DE LA PARTICIPATION CONSULTATIVE

Ce programme ne comporte strictement qu'une seule recommandation mais elle est d'envergure. Avant, cependant, de passer aux grandes lignes de cette recommandation sur la structure de consultation, il serait bon de la relier à quelques autres qui lui sont complémentaires quoiqu'on les ait décrites dans les programmes de décentralisation et d'animation.

Projets et recommandation reliés à la consultation

Sans le COLEQ (1) pour prendre en main la formation de la structure qui suit, la recommandation ne serait alors qu'une suggestion théorique. De plus, si le COLEQ ne peut lui-même se donner les instruments et le personnel que décrit la recommandation du programme animation, la structuration de toute la consultation dans la région s'en trouve remise en question. Sans animation, en effet, cette structure risque d'abord de ne pas prendre forme et ensuite, même si elle voyait le jour, elle ne serait que très peu en conformité avec les objectifs du chapitre et du Plan, si l'on en croit les fondements de la politique d'animation.

Puis la recommandation qui va suivre ne peut être envisagée sans référence aux fusions municipales et à la recommandation sur la structure interne de l'administration municipale locale éventuelle. En effet, le niveau local de consultation

---

(1) Comité de liaison de l'Est du Québec. Pour plus de détails à propos de ce comité voir le chapitre sur l'exécution du Plan.

proposé par la suite dans cette section a un rôle encore plus important, on l'a vu d'ailleurs, comme partie intégrante et fonctionnelle de l'administration locale. De plus, les commissions interlocales proposées comme première étape de formation de la base locale de toute la structure consultative sont en même temps un instrument méthodologique essentiel du processus de regroupement municipal.

Voici donc une description sommaire du projet global, sous forme de recommandation.

RECOMMANDATION 12: Il est proposé d'établir au cours de l'année 1966-67 une structure régionale de consultation à trois paliers.

a) Structure

Comme institutions régionales de consultation, l'on propose, pour tenir compte des exigences de la politique de participation consultative et des références du programme ci-haut, pour la première phase, sous la direction des actuels COEB et CREEGIM et de l'interlocuteur régional intérimaire (1):

- La formation de 25 commissions municipales de développement, autant donc qu'il y aura de municipalités lors de la réalisation des fusions proposées plus haut (2), c'est-à-dire vingt-cinq. Elles devront être composées d'une vingtaine de membres environ; la moitié sera nommée par le ou les conseils municipaux concernés qui les choisiront en partie parmi les membres des commissions municipales actuelles; l'autre moitié sera

---

(1) Voir le projet COLEQ au chapitre de l'exécution du Plan.

(2) Voir carte des fusions proposées plus haut.

déléguée par les associations socio-économiques du territoire couvert par chaque nouvelle commission municipale de développement. La représentativité de cette deuxième moitié, en attendant des normes plus précises, sera vérifiée par le palier régional décrit plus bas;

- La formation de trois conseils sous-régionaux de développement: celui du Grand-Portage couvrant les comtés de Kamouraska, Rivière-du-Loup et Témiscouata, celui de la Métis, couvrant les comtés de Rimouski, Matane et Matapédia, et celui de la Gaspésie, couvrant les comtés de Gaspé-Nord, Gaspé-Sud et Bonaventure. Ces conseils seraient composés de quatre-vingt-dix membres dont quarante-cinq délégués des commissions locales et quarante-cinq représentants des associations socio-économiques du territoire couvert. Comme parties du cadre régional de consultation, les conseils sous-régionaux partagent les tâches de la structure globale dont elles font partie et, temporairement, elles constituent un organisme consultatif auprès d'éléments déconcentrés et décentralisés tant qu'ils existeront à cet échelon.

- Enfin, la mise sur pied d'un conseil régional de développement qui aurait juridiction sur le territoire constitué des comtés municipaux de Kamouraska, Rivière-du-Loup, Témiscouata, Rimouski, Matane, Matapédia, Bonaventure, Gaspé-Sud et Gaspé-Nord (1); ce conseil serait composé de délégués des Chambres sous-régionales de développement, de représentants des associations socio-économiques du territoire concerné, et d'un président élu par le congrès annuel; il aurait pour tâches principales d'être conseiller auprès d'un Office régional de développement - en attendant la constitution d'éléments régionaux décentralisés et déconcentrés - de représenter éventuellement les intérêts régionaux auprès d'un Conseil provincial de développement et d'animer les divers organismes qui lui seraient rattachés.

---

(1) Il y a une proposition particulière au sujet des Iles-de-la-Madeleine, à la fin de cette recommandation.

Comme on l'a vu, la représentativité territoriale à un palier est assurée par des membres délégués des paliers inférieurs, sauf évidemment au niveau inférieur. Pour la représentativité fonctionnelle ou sectorielle, il est proposé de l'établir comme suit pour les deux niveaux supérieurs, trois groupes se partageant ainsi les sièges: syndicalisme ouvrier et agricole, 2/5; mouvement coopératif, 1/5; patronal, 2/5.

S'il est à souhaiter que les associations adoptent les niveaux de regroupement du cadre de consultation, il est cependant à prévoir que, dans une période d'adaptation, le même niveau de regroupement d'une association soit représenté aux niveaux sous-régional et régional.

b) Le fonctionnement

Voici pour chaque niveau, les organes et modes de liaison de la structure:

- Les commissions locales fonctionnent par assemblées générales, au moins bimestrielles, dont l'une est consacrée exclusivement au renouvellement des cadres, au choix des délégués au Conseil sous-régional, à la constitution des comités spécialisés et à l'élection du comité exécutif (président, vice-président, secrétaire, secrétaire-trésorier). Cette assemblée a lieu au cours du mois qui précède le congrès annuel du Conseil sous-régional.

Les autres assemblées générales des commissions locales sont consacrées à l'étude des rapports des comités spécialisés et du Comité exécutif.

- Les conseils sous-régionaux fonctionnent par assemblées générales trimestrielles, dont l'une (congrès annuel) est exclusivement consacrée au renouvellement des cadres, au choix des quinze délégués au Conseil régional, à la constitution des comités d'étude et à l'élection d'un Bureau de direction de quinze membres dont un maximum de

six membres font partie de la délégation au Conseil régional. Cette assemblée a lieu au cours du mois qui précède le congrès annuel du Conseil régional de développement.

Les autres assemblées générales des Conseils sous-régionaux sont consacrées à l'étude des rapports des comités d'étude et du Bureau de direction.

Un secrétaire permanent assure la permanence et la continuité de l'action du Bureau de direction entre les réunions de cet organisme.

- Le conseil régional fonctionne par assemblées plénières bi-annuelles dont l'une (le congrès) est particulièrement consacrée au renouvellement des cadres, à la constitution des comités de travail (comités consultatifs régionaux), à l'élection d'un Exécutif, à l'adoption des rapports annuels et du programme d'animation pour l'année à venir.

L'Exécutif qui veille à la bonne marche du Conseil entre les assemblées générales et qui se réunit au besoin, voit à la bonne marche des comités, s'occupe particulièrement des relations avec l'O.R.D. et dirige le travail d'un secrétaire-général (permanent) qui assume la direction du personnel du Conseil.

c) Iles-de-la-Madeleine

Les Iles-de-la-Madeleine constituent un cas à part et devraient posséder une structure autonome. Un seul Conseil municipal, doté d'une Chambre de développement pourrait à la fois tenir les rôles local et sous-régional.

d) Echéancier sommaire

En gros l'opération de mise en oeuvre dure un an, période qui se termine par un congrès de fondation du Conseil régional de développement,

lui-même précédant de quelques semaines la fondation de l'O.R.D.; c'est donc dire que le travail commence par les niveaux inférieurs.

PROGRAMME 4: REORGANISATION DE L'INFORMATION REGIONALE

La politique d'information traitait de deux types d'information: information de planification et de participation. On a déjà expliqué (1), dans cette politique qu'il était impossible de proposer des recommandations précises concernant l'information de planification. Aussi ce programme sera-t-il limité à l'information de participation.

RECOMMANDATION 13: Il est proposé que l'"agence d'information spécialisée" suggérée à la fin de la politique d'information régionale soit un service de l'O.R.D.

D'abord, quelques mises en garde. Il ne s'agit pas pour ce service de produire du matériel utilisable directement par les mass média. Il ne doit donc pas par ce service se substituer au groupe de production T.V. - radio et à l'agence de presse proposés plus loin. Cependant, justement à cause des limitations des recommandations qui suivent, il faut prévoir une agence qui puisse préparer de la matière sur la planification régionale permettant aux différents médiums de produire une information de participation sur la planification qui soit exacte en même temps que suffisamment abondante. Pour pouvoir faire une analyse exacte et accessible aux publics des mass

---

(1) Page 126 du présent chapitre.

média, ceux-ci devraient en résumé pouvoir compter, pour la période du Premier Plan, sur du matériel relativement vulgarisé et livré régulièrement.

Seul l'O.R.D. peut assumer une telle tâche pour la durée du Premier Plan. Certes l'agence de presse et le groupe T.V. - Radio pourront, passée la période de rodage, assurer en bonne partie la relève et alors le service du responsable régional de la planification pourra être réduit à sa plus simple expression, mais pour le moment ce service apparaît essentiel.

RECOMMANDATION 14: Il est recommandé la mise sur pied d'un Groupe régional de production T.V. - Radio

Cette recommandation en plus de remplir des fonctions spécifiques pour la participation régionale à la réalisation de la planification, servira d'expérience-pilote pour l'étude de la régionalisation de l'information.

Il s'agit d'intéresser la Société Radio-Canada et les diffuseurs privés du territoire-pilote, radio et télévision, à produire conjointement des émissions de nouvelles régionales, d'affaires publiques régionales et même des émissions servant immédiatement - et instrumentalement - la réalisation de projets sectoriels, comme la reclassification de la main-d'oeuvre et certains projets d'animation et d'éducation de base ou des adultes.

Ce Groupe de production devrait non pas s'équiper lui-même d'un appareillage technique mais plutôt utiliser les studios et services des émetteurs actuels. Un personnel de direction, de supervision et de production lui suffirait. Evidemment, pour rentabiliser une telle entreprise, la rapide organisation, en réseau régional, des diffuseurs ne serait pas un mince apport.

Pour la réalisation des émissions d'information régionale et d'affaires publiques, ce Groupe serait évidemment dépendant de la recommandation suivante et en étroite relation avec l'agence régionale de presse qu'on y propose. Pour la mise en oeuvre d'émissions plus directement instrumentales à des réalisations sectorielles, la collaboration de l'O.R.D. serait essentielle.

Du point de vue juridique, ce Groupe pourrait être une coopérative réunissant les diffuseurs régionaux et la Société Radio-Canada.

Avec un personnel de six membres, directeur, superviseur, réalisateur, script, scripteur et agent de liaison, le Groupe pourrait prendre un bon départ. La première année, au moins, en plus de la participation publique de la Société Radio-Canada, l'Etat devrait y aller d'une subvention de décollage.

Cette recommandation pourrait être précisée avec le Service des Affaires publiques (Radio et T.V.) de la Société Radio-Canada assez rapidement.

RECOMMANDATION 15: Il est proposé la formation d'une Agence régionale de presse.

Pour fabriquer les émissions de nouvelles et d'affaires publiques dont il est question à la recommandation précédente, et surtout avec le personnel suggéré, il est bien évident que le Groupe de production T.V. - Radio devra disposer d'un influx de nouvelles régionales, c'est-à-dire nouvelles d'envergure régionale et nouvelles provenant de tous les coins de la région. Heureusement, sauf dans certaines parties moins favorisées (1),

---

(1) Deguise, Jacques, op. cit.

la région est assez fournie en journaux, postes de radio et de télévision. Ces émetteurs disposent d'un personnel, peu spécialisé en général, qui pourrait fournir des éléments nombreux pour une programmation régionale. Cependant, il manque à ces diffuseurs un élément de coordination, d'échanges et de perfectionnement. Ces fonctions de coordination, d'échange et de perfectionnement à l'égard des diffuseurs (radio, T.V., journaux), une agence régionale de presse coopérative pourrait les jouer. En échange des éléments de nouvelles - ou même éditoriaux - qui lui seraient fournis par les divers diffuseurs, cette agence pourrait leur retourner des "features", des nouvelles intégrées ou réécrites tenant compte des nouvelles venues de partout. Puis, elle pourrait de plus servir d'endroit où le personnel de nouvellistes des diffuseurs pourrait venir s'entraîner à la rédaction, au dépistage et à l'évaluation des nouvelles permettant la formation et le maintien d'opinions publiques régionales.

Avec, au début, un bon directeur qui pourrait à l'occasion se déplacer pour visiter les diffuseurs, et un journaliste d'un peu d'expérience, cette agence pourrait fonctionner, à la condition bien sûr que les diffuseurs lui soient reliées de façon efficace (Télex, télétype, etc.). Le directeur et son adjoint pourraient aussi se diviser certaines tâches avec le scripteur du Groupe de production proposé ci-haut.

Cette agence devrait être financée par les diffuseurs et gérée sous forme de coopérative (v.g. Canadian Press).

Au départ, comme pour le cas du Groupe de production T.V. - Radio, l'Etat pourrait aider, pendant une année ou deux, cette coopérative en lui assurant une subvention.

Cette expérience devrait être aussi observée dans le cadre de la recherche sur la "régionalisation de l'information" qui suit.

RECOMMANDATION 16: On propose la mise en chantier rapide d'une recherche pour opérationaliser le concept de "régionalisation de l'information" utilisé par les mass média.

Les recherches sur l'information au B.A.E.Q. ont débouché sur la nécessité de "régionaliser" cette information (1). Aussi, les étapes suivantes doivent-elles tenter d'opérationnaliser, pour chaque médium et pour différents types de région, la signification de ce concept.

La Société Radio-Canada, par son Service de recherches et sondages a déjà collaboré, durant la première étape, avec le B.A.E.Q. Si la demande lui était faite de façon précise par les responsables de la planification régionale du Québec, il est probable que la Société pourrait se charger d'une telle recherche en gardant une relation continue avec ces responsables.

PROGRAMME 5: L'ANIMATION

Si les recherches théoriques sur l'animation ont permis de tirer des grandes lignes qui sont contenues dans la politique pertinente, les recherches d'évaluation des techniques de l'expérience d'animation sociale du B.A.E.Q. ne sont pas terminées (2). De plus comme il y a très peu d'animation auprès des fonctionnaires de l'administration

---

(1) Deguise, Jacques, Les médiums d'information à l'intérieur du territoire-pilote, B.A.E.Q. 1965.

(2) Des chercheurs ont actuellement un contrat avec l'administration ARDA Québec pour terminer cette recherche.

provinciale dans la région et aussi peu auprès des institutions municipales comme telles, l'évaluation des techniques dans ces secteurs n'a évidemment pas pu être faite. Aussi, sauf l'exception des commissions municipales de développement qui devraient éventuellement permettre aux officiers et élus municipaux de participer au projet d'animation, n'est-il prévu que peu de choses, pour le moment, à l'endroit du secteur décentralisé et de l'administration gouvernementale dans la région. De même à cause des conclusions qui sont encore sommaires à ce titre, le projet d'animation à l'égard de la participation consultative n'est-il proposé que pour un an. C'est à cause de la similitude relative des tâches en ce domaine avec les tâches d'animation sociale effectuées au B.A.E.Q. qu'il est possible de proposer des démarches concrètes.

Il est cependant possible, avant d'aborder une recommandation pour l'animation durant l'année '66-'67, de proposer immédiatement quelques formes d'animation possiblesavec les élus et fonctionnaires du secteur décentralisé, des corporations municipales et avec les fonctionnaires du gouvernement du Québec. L'étude active du Plan pourrait certainement constituer une matière suffisante pour la réalisation de semaines intensives offertes à ces personnes. Le B.A.E.Q. a pris en ce domaine une expérience très valable et probablement suffisante, pour le moment, en cette matière, expérience transmissible aux responsables de l'exécution du Plan. Si ces semaines intensives ne font pas l'objet d'une recommandation détaillée, elles n'en sont pas moins prioritaires si on veut que le Plan soit réalisé en bonne partie efficacement par les structures gouvernementales normales.

RECOMMANDATION 17: Animation pour 1966-1967 dans la région: aider à former durant l'année les commissions interlocales qui devront devenir les commissions municipales de développement en même temps que les sections locales de la structure régionale de consultation. Ces commissions seront au nombre d'environ 25. De plus, il faut former les trois conseils sous-régionaux à partir du COEB et du CREEGIM et préparer le congrès de fondation du Conseil régional de développement pour le début de 1967.

Durant la formation de ces diverses structures, les animateurs, au moyen de guides d'inventaires (1) d'associations, de groupes occupationnels et de communautés territoriales, guides distribués aux organismes éventuellement membres et aux municipalités, auront surtout comme fonction de veiller à la représentativité des nouvelles structures consultatives.

Une fois celles-ci formées, à l'aide de guides de travail préparés par eux et le personnel technique pertinent, les animateurs verront au fonctionnement efficace des organismes, à chaque niveau, en fonction des objectifs de chacune des structures.

Ce projet devrait engager l'activité d'au moins cinq animateurs pour la période allant du 1er juillet '66 au 1er avril 1967.

---

(1) Instrument de travail pour recenser les associations, groupes sectoriels, communautés du territoire couvert par une commission.

CONCLUSION GENERALE

Comme on vient de le montrer, les tâches à accomplir pour doter les centres de décision ou agents de développement d'un cadre institutionnel adéquat sont immenses et pressantes. En particulier, la problématique a suffisamment fait ressortir les faiblesses des institutions, surtout l'administration territoriale de l'Etat provincial, pour qu'il faille envisager de lui suppléer temporairement des institutions à buts spécifiques qui puissent jouer le rôle moteur et de coordination - sans parler des besoins de la participation - en attendant l'amélioration des instances déconcentrées, décentralisées et de planification régionale.

A- POUR UNE TRANSITION DYNAMIQUE

Plus précisément, certaines politiques sectorielles et aussi les politiques de ce chapitre, ne peuvent attendre une transformation de l'administration territoriale dans leurs domaines propres. Il est inutile de s'imaginer que la structure régionale actuelle du ministère de l'Agriculture, pour ne parler d'abord que de celui-là, pourra, sans envisager de sérieuses réformes, être l'élément moteur de la réalisation des propositions du Plan en agriculture. Certes beaucoup des actions suggérées seront - et peuvent l'être - concrétisées finalement par les cadres régionaux de ce ministère. Pourtant, l'amorce de cette action du ministère devra être aiguillonnée par une institution nouvelle et coordonnatrice, étant donné l'absence de telle institution au palier régional. De même, les municipalités, si elles ne sont pas guidées et secondées, ne pourront pas assumer de rôle dans la réalisation du Plan, ne serait-ce que leur propre restructuration. Or, le ministère des Affaires municipales ne peut actuellement, pour la région envisagée, assurer ce rôle

ne disposant pas des services compétents en nombre suffisant.

Puis, la population régionale qui s'est habituée à une participation à la planification, participation consultative à l'administration de sa région, ne peut attendre - à preuve la restructuration amorcée des conseils économiques régionaux - la rationalisation de l'administration territoriale du Québec pour institutionnaliser cette participation consultative. Et, de plus, l'Etat québécois n'a pas à brusquer ses réformes à la grandeur de la province pour convenir aux besoins d'une seule région, et encore d'une région relativement marginale.

Certes, avant de se lancer, même pour cette région, dans la réalisation des suggestions contenues dans le Plan, l'Etat a le droit et le devoir d'évaluer ce Plan et de le situer dans les priorités provinciales.

Pourtant, même durant cette évaluation qui pourrait certainement durer quelques mois, l'Etat se doit d'au moins favoriser les transformations institutionnelles qui ne l'obligent pas à chambarder rapidement son administration territoriale. Aussi, croit-on que, pour la région, le COLEQ (1) proposé au chapitre de l'exécution du Plan pourrait très bien assurer la liaison entre les efforts déployés par la population pendant l'élaboration du Plan et les efforts qu'elle aura à fournir pour sa réalisation, et l'aider à restructurer ses institutions consultatives.

Mais, même d'ici un an, les transformations institutionnelles au niveau central et dans l'administration territoriale n'auront pas été suffisantes dans la province pour que ces institutions normales puissent mettre à exécution un plan relativement global dans une région. L'Etat a fait de

---

(1) Comité de liaison de l'Est du Québec.

l'élaboration de ce Plan une expérience-pilote à laquelle il a associé la population. Cette population, malgré le sous-développement relatif de la région, est prête à commencer la réalisation d'une planification régionale avec participation. Aussi l'Etat devrait-il lui fournir, en attendant - et même se servir de cette expérience pour innover ailleurs - une institution motrice, coordonnatrice et participationiste afin de permettre à cette population de concrétiser rapidement ce qu'elle a, en quelque sorte, elle-même proposé. C'est à cette fin que sera proposé l'O.R.D. (1).

B- EVOLUTION DE L'O.R.D.

Si les propositions de ce chapitre sont acceptées, surtout en ce qui a trait à la décentralisation et la déconcentration à l'échelon régional, l'O.R.D. pourrait former avec avantage un début de gouvernement régional en même temps qu'une autorité régionale de la planification. En plus, en effet, d'encourager et d'aider la constitution de services déconcentrés régionaux, l'O.R.D. devra mettre sur pied certains services propres. Or, ces services pourraient très bien être éventuellement transférés au gouvernement régional ou élément décentralisé au palier régional. Comme il y aura eu des maires à la direction de l'O.R.D., la décentralisation aura déjà eu son mot à dire dans ces services.

Une fois libéré de ces services et une fois la déconcentration bien en place - sous forme d'une conférence interministérielle régionale ou d'un CPAR régional amélioré - l'O.R.D. pourra alors n'assumer que le rôle de représentant régional du ministère du développement ou de la planification.

---

(1) Office régional de Développement, voir au chapitre de l'exécution du Plan.

Etant en consultation permanente, au palier régional, tant du côté décentralisé que déconcentré, il pourra transmettre à l'autorité centrale de la planification les données régionales et veiller par la suite à l'application de la tranche régionale du Plan. Il ne lui suffirait à cette fin que d'être assisté d'une mission réduite de techniciens. Il va sans dire qu'il devrait être en relation constante avec l'élément régional de la participation consultative, ou pour la première phase, avec le Conseil régional de développement.

Dans un avenir qui est difficile à situer, l'O.R.D. pourrait donc devenir un organisme structuré de planification régionale, laissant à l'administration territoriale déconcentrée et décentralisée l'exécution des programmes.

C- POURSUITE DES RECHERCHES

Mais avant que cette évolution ne se précise et ne soit orientée de la façon esquissée ci-haut, des recherches ultérieures devraient être entreprises pour préciser certains points, certaines recommandations proposées dans les pages qui précèdent. Une synthèse de ces recherches est présentée ici. Cette recommandation, par les nombreux points qu'elle touche, montre la nécessité de poursuivre l'évaluation, dans la pratique de la planification régionale, des diverses structures qui seront mises sur pied.

Après avoir déterminé quelques problèmes précis qui devront faire l'objet de recherche déterminée, on montrera comment ces recherches devront être pensées en fonction des objectifs fixés, dans le présent chapitre, au cadre institutionnel.

Une évaluation systématique devra être faite du partage actuel des tâches entre l'Etat central et les secteurs déconcentrés et décentralisés, aux différents paliers. Seule une telle

évaluation permettra d'en arriver au partage le plus rationnel des secteurs d'activités traditionnelles et des secteurs d'activités nouvelles exigées par les fonctions nouvelles du cadre institutionnel.

C'est en fonction de cette division des tâches que devra être élaborée une structure déconcentrée et décentralisée permanente. Après avoir évalué, pour chaque secteur d'activité, le territoire et la population optimum, qui amène un maximum d'efficacité à l'administration de chaque service, au coût le plus bas, un compromis devra être fait, qui déterminera le nombre d'échelons et l'étendue respective de ces échelons. Cette définition, encore théorique, devra, dans son application, être modifiée pour s'adapter à la spécificité écologique, et à la réalité sociale de chaque région. Enfin, elle devra être adaptée aux exigences de la participation.

Une fois les secteurs d'activité et les limites des différents échelons prévus, il deviendra possible de définir plus clairement la structure interne la plus adaptée aux différents échelons, et les pouvoirs respectifs qu'il faudra leur accorder; enfin, un aménagement rationnel des relations entre ces différents organismes sera possible.

Ces différents problèmes devront être pensés en fonction des objectifs fixés par ce chapitre au cadre institutionnel.

Le cadre institutionnel est actuellement inadéquat pour jouer un rôle vraiment moteur. Il n'a d'ailleurs pas été formé, pensé pour remplir cette fonction. A tous les paliers, cette insuffisance a été amplement décrite dans le présent chapitre, en particulier dans le secteur décentralisé, mais aussi dans le secteur déconcentré. On tente souvent, aujourd'hui, de remédier à cette incapacité des structures traditionnelles par la mise sur pied d'organismes ad hoc, relativement indépendants de l'administration traditionnelle. Il est évident que cette solution ne peut être que

temporaire, et se justifie seulement par l'urgence des problèmes que ces organismes doivent résoudre, et le caractère transitoire de leur opération. Car une politique systématique ne peut adopter une solution qui, à long terme, amène une profusion d'organismes qui rendra impossible la coordination et recule, en le rendant toujours plus complexe, le problème véritable qui est la transformation de l'administration traditionnelle elle-même pour la rendre apte à exercer ces fonctions nouvelles. C'est pourquoi, dans ce chapitre, un effort systématique d'intégration des nouvelles tâches aux structures administratives a été tenté parallèlement à un effort de réflexion sur la nécessaire transformation structurelle impliquée par ce rôle nouveau. Cette réflexion doit être poursuivie et se concrétiser dans des recherches indispensables et dans une évaluation systématique de la pratique du développement planifié et des structures qui en émergeront au Québec et dans les autres pays.

Dans la mesure où l'activité de l'Etat s'étend et touche des secteurs traditionnellement délaissés par l'administration publique, dans la même mesure les exigences de coordination se transforment et se complexifient; chaque secteur nouveau amène une variable de plus dans l'équation de la coordination. Les problèmes de coordination s'accroissent, mais se transforment aussi qualitativement: des exigences nouvelles de souplesse, d'initiative laissée à la base s'imposent. L'équilibre entre l'initiative laissée aux services directs (1) et le contrôle des échelons de coordination est de plus en plus difficile, requiert des formules de plus en plus audacieuses. Dans la mesure, aussi, où l'Etat joue le rôle moteur qui lui revient, la coordination doit se transformer en coordination-incitation. Les problèmes de coordination ne peuvent donc pas être pensés indépendamment du rôle

---

(1) Services en relation immédiate avec les publics, les populations desservies.

nouveau de l'Etat, et les recherches portant sur la structure de planification devront tenir compte de ces interrelations.

C'est en fonction de l'objectif participation que les solutions les plus audacieuses devront peut-être être pensées. On a vu comment les mécanismes de participation actuels étaient inadéquats pour assurer le nouveau rôle de l'Etat dans la société. Cet objectif, à lui seul, constitue tout un secteur de recherche. Une évaluation systématique des mécanismes actuels de participation est nécessaire, tant des structures traditionnelles que des mécanismes nouveaux qui naissent souvent spontanément (1). Une telle recherche devra préciser les facteurs de succès et d'échec de ces différentes formules. Parallèlement, une recherche devra être poursuivie sur les conditions sociales nouvelles de la participation, qui naissent de la transformation accélérée que subissent actuellement les structures sociales. Enfin, les résultats de ces recherches devront être confrontés aux objectifs de participation fixés par les fonctions nouvelles dévolues au cadre institutionnel. C'est de cette confrontation que naîtront les mécanismes et structures de participation adaptés aux exigences d'une société qui vise le développement planifié; c'est ainsi que la structure de planification pourra maximiser l'inclusion des données régionales et locales dans la problématique de planification et dans les politiques qui en résulteront.

D- L'EXPERIENCE-PILOTE SE CONTINUE

Le cadre institutionnel, tel que proposé, ne se veut pas une formule idéale de planification

---

(1) Les commissions municipales, à l'échelon local, les conseils économiques, à l'échelon régional, en sont des exemples.

régionale, mais une formule adaptée à l'évolution actuelle du Québec tant provinciale que régionale, formule qui ne bloquera pas cette évolution par la mise en place d'institutions prématurées ni ne la figera par l'adoption de modes définitifs de coordination. Il évite de miser trop tôt sur une coordination effective des activités gouvernementales, amorcée mais non réalisée, sur une déconcentration effective des administrations gouvernementales, amorcée mais non réalisée et sur une décentralisation effective du pouvoir de décision, amorcée mais non réalisée. Cet ensemble rend possible la continuation sans brisure de l'expérience-pilote de développement régional en misant sur un début de coordination, de décentralisation et de déconcentration au niveau gouvernemental et en proposant une formule souple pour l'expérimentation pratique d'un cadre institutionnel de développement planifié avec participation.

Graphique n°3 : LE CADRE INSTITUTIONNEL À COURT TERME

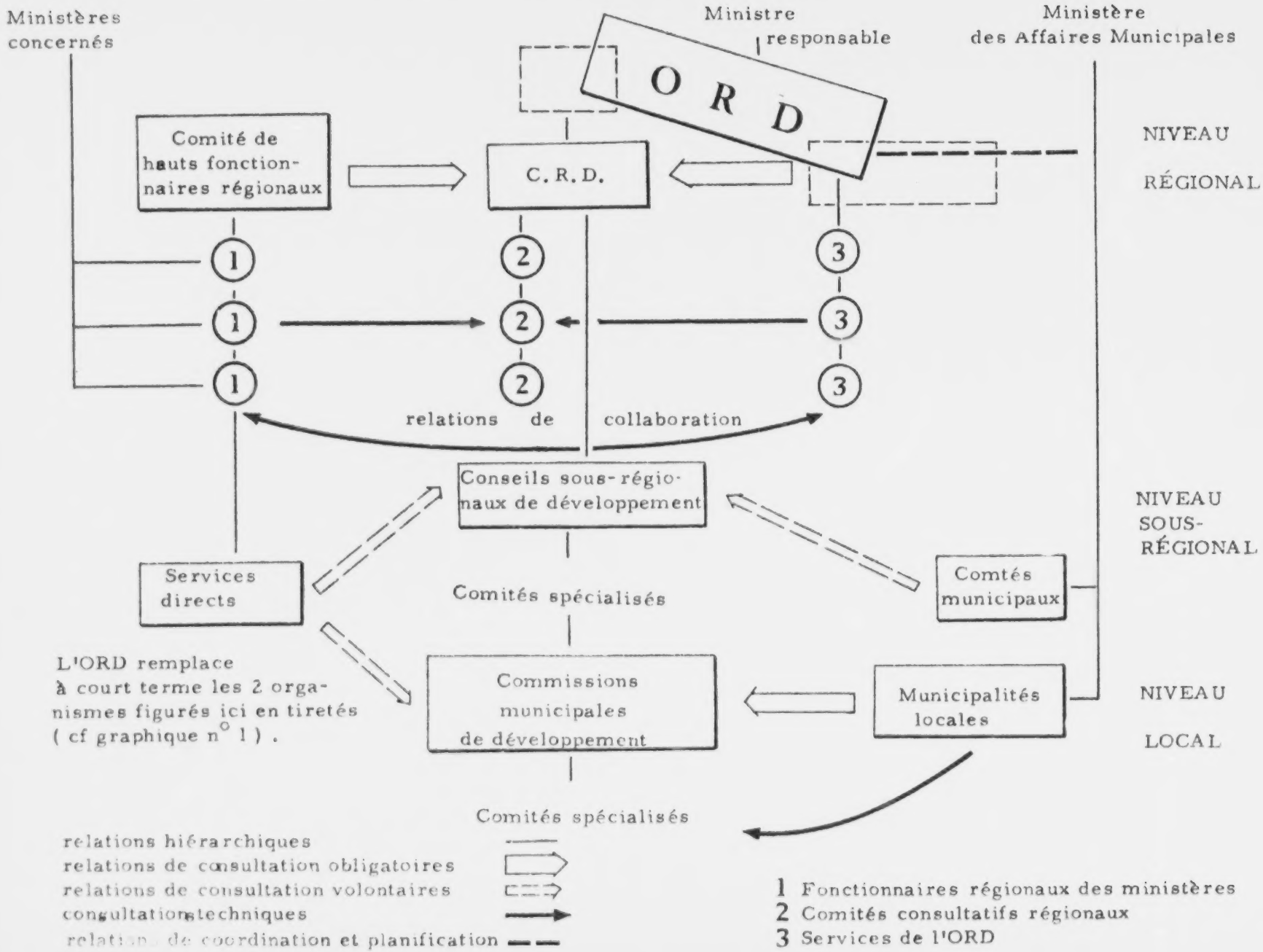


TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION: Les options de base	1
A- OBJECTIFS ET CADRE D'ANALYSE	5
B- ORIENTATION ET OPTIONS DU CHAPITRE	8
SECTION I: Problématique du cadre institutionnel	17
A- VARIABLES STRATEGIQUES	17
1- Les institutions actuelles face à l'exigence de planification	18
a) Faiblesse de l'administration gouvernementale	19
b) Isolement et faiblesse du secteur décentralisé	44
c) Les relations entre l'Etat provincial et les corporations municipales	52
d) L'état des institutions consultatives eu égard au double objectif du développement planifié	55
e) L'information de planification ou l'accessibilité des renseignements	58
f) L'animation	60
2- Le cadre institutionnel ne permet qu'une faible participation	61
a) L'administration gouvernementale	64
b) Le secteur décentralisé	66
c) Certaines institutions à vocation consultative	70
d) L'information régionale	74
e) L'animation	76

3- Etape importante franchie par la région: le B.A.E.Q. 78

Conclusion 80

B- LES POLITIQUES 81

1- Politique de déconcentration 82

a) Notes préliminaires 82
b) Eléments de la politique de déconcentration 83

2- Une politique de réorganisation de la décentralisation 96

a) La structure de la décentralisation régionale 97
b) Les pouvoirs, fonctions et tâches des institutions décentralisées 102

3- Politique de participation consultative 116

a) Le long terme 117
b) La consultation au cours du Premier Plan 120

4- Politique d'information régionale 126

a) L'information de planification 126
b) L'information de participation 127

5- Politique d'animation 132

a) Définition 133
b) Rôle de l'animation 135
c) Les tâches de l'animation face aux autres politiques 136
d) Evolution de l'animation sociale 141

Conclusion aux politiques 143

SECTION II: La programmation de l'établissement d'un cadre institutionnel de développement planifié avec participation (régional). 147

PROGRAMME 1: REORGANISATION DES SERVICES ADMINISTRATIFS PROVINCIAUX SUR LE TERRITOIRE-PILOTE 148

1- Recommandations générales 149

RECOMMANDATION 1: Revision des divisions territoriales, en vue de l'adoption, par tous les agents de l'Etat, de la région-plan comme niveau principal d'administration territoriale. 149

RECOMMANDATION 2: Regroupement du personnel administratif. 150

RECOMMANDATION 3: Institution de réunions statutaires des agents territoriaux d'un même ministère. 151

RECOMMANDATION 4: Nomination au sein de chaque ministère concerné par le développement, d'un coordonnateur régional responsable de l'ensemble des activités ministérielles dans la région. 152

RECOMMANDATION 5: Institution de réunions statutaires des coordonnateurs régionaux des divers ministères 153

2- Modalités d'application selon les secteurs d'activité. 153

a) Forêt 154
b) Main-d'oeuvre 154
c) Industrie 155
d) Agriculture 156
e) Tourisme 157
f) Pêche 158

PROGRAMME 2: REORGANISATION DES CORPORATIONS MUNICIPALES LOCALES 159

RECOMMANDATION 6: Le B.A.E.Q. recommande de diviser le territoire-pilote, sur le plan municipal, en 25 unités locales, dont 22 corporations municipales "ordinaires". 165

RECOMMANDATION 7: Le B.A.E.Q. recommande la formation de trois districts municipaux spéciaux, dotés d'une structure administrative particulière. 171

RECOMMANDATION 8: Il est proposé que le ministère des Affaires municipales, dans le plus bref délai possible, nomme un fonctionnaire régional à l'échelon du territoire-pilote. 174

RECOMMANDATION 9: Le B.A.E.Q. recommande que la structure interne des nouvelles municipalités soit modifiée. 177

RECOMMANDATION 10: Le B.A.E.Q. recommande un contrôle du ministère des Affaires municipales dans le domaine de l'urbanisme. 183

RECOMMANDATION 11: Le B.A.E.Q. recommande la formation d'un Service régional d'urbanisme et d'aide aux municipalités. 186

PROGRAMME 3: ORGANISATION DE LA PARTICIPATION CONSULTATIVE 189

Projet et recommandation reliés à la consultation

RECOMMANDATION 12: Il est proposé d'établir, au cours de l'année '66-'67, une structure régionale de consultation à trois paliers. 190

PROGRAMME 4: REORGANISATION DE L'INFORMATION REGIONALE 194

RECOMMANDATION 13: Il est proposé que l'O.R.D. dispose d'un service d'information régionale. 194

RECOMMANDATION 14: Il est recommandé la mise sur pied d'un Groupe régional de production T.V. - Radio. 195

RECOMMANDATION 15: Il est proposé la formation d'une agence régionale de presse. 196

RECOMMANDATION 16: On propose la mise en chantier rapide d'une recherche pour opérationaliser le concept de "régionalisation de l'information" utilisée par les mass média. 198

PROGRAMME 5: L'ANIMATION

RECOMMANDATION 17: Aider à former, durant l'année, la structure recommandée au programme 3 ci-haut. 200

CONCLUSION GENERALE 201

A- POUR UNE TRANSITION DYNAMIQUE 201

B- EVOLUTION DE L'O.R.D. 203

C- POURSUITE DES RECHERCHES 204

D- L'EXPERIENCE-PILOTE SE CONTINUE 207

LISTES DES CARTES, GRAPHIQUES ET TABLEAU

Carte des divisions administratives 45

Carte de fusion des municipalités 175

Graphique I: Organigramme de long terme 146

Graphique II: Structure interne des municipalités nouvelles 182

Graphique III: Organigramme pour le court terme 209

Tableau: Les nouvelles municipalités par rapport aux critères utilisés 166